



TESIS DOCTORAL

# **La naturaleza jurídica del presupuesto**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR

**Eusebio González García**

Madrid, 2015

Rd. 54.292

TE

94

TESIS DOCTORAL

"La Naturaleza Juridica del Presupuesto"



BIBLIOTECA  
DE DERECHO

Realizada por Eusebio González Garoía,  
bajo la dirección de D. Mariano Sebastián.

## LA NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO

### I.- CONCEPTO E INTRODUCCIÓN.

- 1.- Plan, control, obligatoriedad y Ley. La complejidad del instituto presupuestario.
- 2.- El concepto de presupuesto en las diversas doctrinas:
  - A. En la Francesa.
  - B. En la Alemana.
  - C. En la Italiana.
  - D. En la Española.
- 3.- El presupuesto como "plan" y como "control":
  - A. En la Hacienda clásica:
    - a). El presupuesto como medio para limitar la acción del Estado.
      - a'). Los principios presupuestarios clásicos.
      - b'). El liberalismo político y económico.
      - c'). Las dudas acerca del caracter absoluto - del sistema económico liberal.
    - b). Las resistencias ofrecidas por el poder ejecutivo.
      - a'). Prácticas de la burocracia administrativa.
      - b'). Presupuesto de Caja o de Competencia.
      - c'). El "consolidated fund".

**B. En la Hacienda del Bienestar.- Teoría del Estado intervencionista.**

**a). La crisis del liberalismo.**

a'). Causas económicas.

b'). Causa juridico-políticas.

**b). La crisis de los principios presupuestarios clásicos.**

**c). ¿Conserva algún valor el Presupuesto?**

**d). Las modernas concepciones del Presupuesto en cuanto "plan".**

a'). El abandono del equilibrio presupuestario anual.

a''). Teoría del Presupuesto Cíclico.

b''). Teoría del Presupuesto Compensatorio.

c''). Teoría del Presupuesto Estabilizador.

**b'). El Presupuesto Económico Nacional.**

a''). Concepto.

b''). Naturaleza.

c''). Principales Ejemplos.

**e). Las modernas concepciones del Presupuesto en cuanto "control".**

a'). Eficacia y seguridad: el principio de cooperación entre los órganos del Estado.

a''). El reparto de competencias entre los poderes ejecutivo y legislativo.

b''). La actual preponderancia del ejecutivo. El funcionario especializado.



b'). Los nuevos principios presupuestarios:

a''). El principio de complementariedad.

b''). El principio de determinación global.

c''). El principio de publicidad.

4.- Conclusiones.

## I.- CONCEPTO E INTRODUCCION.

1. Una simple ojeada al panorama financiero internacional bastará para comprobar que hoy todos los Estados disponen de lo que en nuestro país se conoce con el nombre de presupuesto. Por medio de él preven los Estados el conjunto de sus gastos e ingresos para un periodo de tiempo determinado, es decir, anticipadamente calculan cuál va a ser su actividad en ese espacio de tiempo, y de qué recursos se van a valer para hacer frente a la misma. Esto no es ni más ni menos que decir cuál va a ser su política, pues si política es el arte del buen gobierno y gobernar es gastar, conocer el cuadro de gastos de un Estado es contemplar como en un libro abierto la política que él mismo intenta desarrollar.

Como afirma MORSELLI: "una rígida gestión administrativa, y especialmente en una gran empresa cuál es la estatal, no puede llevarse a cabo sin una adecuada contabilidad, mediante la cual entradas y salidas sean representadas de modo preciso y detallado, capaz de ofrecer un elemental cuadro comparativo" (1). Sin embargo no siempre fué así. Sólo modernamente ha comenzado a elaborarse con regularidad un "proyecto" coherente y sistemático en

-----

(1). "Compendio Scienza delle Finanze", 33 edición, 1963, página 12.

el que se recogen la casi totalidad de los ingresos y gastos públicos (1). Las razones de esta deficiencia vienen esplendidamente recogidas por NEUMARK, quien las agrupa en razones de caracter administrativo, financiero y político (2). Entre las primeras ocupa un lugar preeminente la descentralización de órganos y competencias unida al principio de la "no afectación de ingresos". Entre las segundas cita el escaso volumen del crédito e ingresos públicos y consiguientemente la pequeña participación de la Hacienda pública en el producto nacional. Y por último, entre las razones de tipo político la más importante es, sin duda alguna, el incipiente desarrollo democrático (tan estrechamente ligado al Derecho presupuestario), que no logra su consolidación plena hasta bien entrado el siglo XIX.

Hasta aquí, y si por unos momentos pudiera hacerse abstracción de que se está ante un sujeto de Derecho Público, el presupuesto no pasaría de ser una especie de plan, un instrumento signo de buena administración (3). El que una gran empresa haga cábalas acerca de los medios con que cuenta para llevar a feliz término su actividad a nadie puede sorprender;

-----

(1). Vid. Fuentes Quintana, "Apuntes Facultad CC.PP.EE. y CC", curso 1963-64, Lección 1ª del Apéndice III.

(2). Vid. Neumark "Tratado de Finanzas", pags. 273 a 335.

(3). Vid. Duverger "Institutions Financières", 1956, Ed. Thémis, paginas 261 a 353.

si este cálculo lo realiza la primera empresa de la nación, solo plácemes puede suscitar semejante conducta. La conocida definición del presupuesto que diera SAY como "balance de las necesidades y recursos del Estado", recoge con más precisión que cualesquiera otras palabras la idea expresada (1).

Sin embargo, este prudente plan que realiza el Estado con vistas a la gestión y buena administración de la Hacienda, empieza por manifestar una primera peculiaridad que lo distingue de cualquier otro plan realizado por una empresa privada. Ella es que debe ser sometido al control de otro órgano del Estado mismo, esto es: a las Cortes, Cámaras, Asambleas, Dietas o Parlamentos (en general al órgano que se considera ostenta la representación popular). Este control ha sido interpretado por un sector importante de la doctrina, más que como fiscalización, como colaboración entre los distintos órganos del Estado (2).

Una segunda nota de ese plan que el Estado se propone como norte y que le separa de cualquier otro tipo de plan o programa emprendido por una empresa privada, es que el presupuesto tiene carácter obligatorio, es decir, vincula a la ad-

-----

(1). Vid. Neumark "Problemas económicos y financieros del Estado intervencionista". Ed. Derecho Financiero; y G. Founrouge "Derecho Financiero" I, pag. 186.

(2). Vid. Colm "Tratado de finanzas", pags. 229 a 234.

ministración del Estado, en principio, a actuar conforme a esas previsiones. Va en sus efectos mucho más allá de lo que pudiera hacerlo un simple plan guía u orientación.

Por último nos encontramos con que ese documento que recoge el plan financiero del Estado, que es controlado por el órgano que ostenta la representación popular y que reviste un carácter obligatorio para la administración del Estado, viene a probado en forma solemne por el órgano legislativo del Estado "adquiriendo en su virtud el carácter jurídico de norma reguladora de la actividad del Estado durante el periodo de tiempo al cual dicho documento se refiere" (1).

Y por si todo lo anterior fuera de por sí causa de poca complicación, asistimos en el momento presente al apogeo de las ideas funcionalistas según las cuales "al Gobierno se impone la obligación de mantener el presupuesto a aquel nivel en el cual la demanda total del sistema no origine ni inflación, ni deflación" (2). Hoy se le pide al Estado que promueva, que cree las condiciones, que incremente el ritmo de desarrollo, que establezca el proceso económico una vez alcanzado el pleno empleo.....y el cúmulo de medidas que la realización de esas nuevas tareas significa, el Estado las pone en

-----  
(1). Vid. Vitagliano "Il Contenuto giuridico della legge del bilancio", Roma 1910, Capítulo I; y Sainz de Bujanda "Hacienda y Derecho", pag. 132, Tomo I.

(2). Vid. Lerner "Economía del pleno empleo", pag. 329.

vida fundamentalmente a través del presupuesto, que viene en nuestros días a convertirse en el principal instrumento de política económica.

2. Los elementos anteriormente expuestos se funden en la institución presupuestaria, de ahí su extraordinaria complejidad y el sin fin de disparas definiciones dadas acerca de la misma (1).

A. La doctrina francesa en general gira en torno a la definición plasmada en el artículo 5º de su Código de Contabilidad de 31 de mayo de 1862. Según dicho precepto "El presupuesto es el acto por el cual son previstos y autorizados los ingresos y gastos anuales del Estado, o de otros servicios que las leyes sometan a las mismas reglas". Previsión y autorización van a ser pues los goznes de definiciones tan clásicas como las de LEROY-BEAULIEU, STOURM (2), TROTABAS (3), LAUFENBURGER (4), WALINE, DUVERGER,.....etc. Posición esta apta tam

-----

(1). Naturalmente la complejidad aquí aludida muy poco tiene que ver con la teoría de los "actos jurídicos complejos" que Jèze expone en sus "Principios Generales del Derecho Administrativo", tomo I, Capítulo III, Sección 6ª.

(2). Vid. "Le Budget": "Acto de aprobación de ingresos y gastos".

(3). Conviene sin embargo precisar que Trotabas lo define en sus "Instituciones" como el "acto legislativo que prevé...

(4). Vid. "Budget et Trèsor": "Acto de previsión de los gastos e ingresos del Estado".

bien para la exportación pues, entre otros, la vemos recogida en STEFANI y G. FONROUGE (1). Dentro de esta misma línea LAURÉ y JEZE matizan su punto de vista al afirmar este último que "el presupuesto es ante todo un acto político, quizás el acto político fundamental ya que se trata del programa del Gobierno para todo el ejercicio" (2).

B. La doctrina alemana tradicional con hondas raíces en el cameralismo, y tomando como punto de partida la distinción que en su día estableciera LABAND entre leyes formales y materiales, ha venido considerando el presupuesto como un acto administrativo (3), en recuerdo de las "instrucciones" que el Emperador solía dar a sus funcionarios, y posteriormente símbolo de una confianza depositada por el Parlamento en el Gobierno. Valga como representativa de esta tendencia la definición de BLUMENSTEIN (tan ligado a la corriente germana) para

-----

(1). No es este el momento de recoger la disputa en torno a si en verdad se trata de una "autorización" o de una "aprobación". La doctrina italiana se ha ocupado abundantemente de la cuestión, y más adelante pasaremos revista a sus más destacados ponentes: Zanobini, Mortati, Ingrosso, Morselli, Sica...

(2). Vid. "L'aspect politique.....". En el mismo sentido Sainz de Bujanda ob. cit. pags. 76 y 321, y también Balestriero "Aspetti finanziari della costituzione brasiliana del 1946", en "Archivio Finanziario", 1950.

(3). Postura seguida en Italia por Santi Romano, Orlando, Donati, Graziani, Arangio-Ruiz, Ranelletti, Cammeo, Vitta, Mortati, Zanobini.....etc. Postura esta, que en general han adoptado la mayor parte de nuestros administrativistas.

quien el presupuesto es "un acto administrativo por el cual se designa de modo obligatorio y por tiempo determinado los recursos financieros destinados para la atención de los servicios públicos de una comunidad" (1).

Dentro de la moderna ciencia financiera alemana hay - que situar en un lugar preeminente el "Tratado de Finanzas" de GERLOFF y NEUMARK, donde se recogen colaboraciones de los más insignes representantes de esta rama de la ciencia. En dicha obra NEUMARK define el presupuesto como "una recopilación sistemática de gastos - que tiene caracter obligatorio para el ejecutivo - y la estimación de recursos correspondientes" (2). G. COLM que tambien figura entre los profesores destacados que han hecho posible el "Tratado", considera el presupuesto "como el centro nervioso de la economía pública, desempeñando en ella el papel que el mercado en la economía privada". Con su "Proyección del Presupuesto" COLM viene a representar el paso hacia ese último estadio del plan financiero del Estado que - ANGÉLOPOULOS concibe como el momento en el que el presupuesto del Estado entra a formar parte de ese otro documento más amplio que refleja toda la actividad económica de la nación.

-----

(1). Acerca del concepto "servicio público" véase JEZE, "Principios Generales de Derecho Administrativo"; el artículo de Trevoux "La notion economique de service public" en la Rv. Econ. Pol. 1938, y los comentarios que al mismo hizo Laufenburger en su "Tratado".

(2). Para un agudo comentario a esta definición véanse los "Apuntes" de Fuentes Quintana y Albiñana.



C. La doctrina italiana es la que ofrece uno de los panoramas más completos en torno al problema que nos ocupa. En ella florecen las más variadas definiciones acerca de la institución presupuestaria. Puede ser útil recoger algún representante de cada una de las tendencias más al uso, sin olvidar por ello que apenas si existe la teoría "quimicamente pura", es decir, tratadistas que en principio parten de puntos de vista jurídicos, económicos o contables, no lo hacen, sin embargo, de un modo exclusivo, y al final de cada una de sus definiciones siempre aparece un retoque o atenuación que, en el fondo no es otra cosa que la concesión o reconocimiento de la parte de verdad que se cree haber descubierto en la teoría vecina. Como es sabido, precisamente en Italia florece un intento de explicación unitaria de la actividad financiera del Estado partiendo simultaneamente de principios políticos, jurídicos, económicos y técnicos. El que metodológicamente tal empresa sea o no posible es una cuestión marginal. Lo que interesa hacer resaltar es que ese intento haya germinado en Italia. Fenómeno, que de otra parte, viene favorecido por esa especial constitución de Italia, que geográficamente permite nieve en las cumbres de los Apeninos y olivos en sus laderas, que históricamente hace posible pasar en menos de ochenta -- años por formas de gobierno tan dispares, y contemplar en su suelo la presencia de diferentes ejércitos nacionales, saliendo no obstante indemne de la prueba, y que por último, en -

nuestros días cobija bajo un mismo techo, y dentro de las ortodoxa representatividad, a democrata-cristianos, comunistas, liberales y neofascistas.

Pues bien, GRIZIOTTI, el representante más caracterizado de esa tendencia integradora, define el presupuesto como un "documento jurídico y contable" (1). Siguiendo la dirección netamente jurídica, INGROSSO lo concebirá en su "Diritto Finanziario" como una Ley, y más específicamente como una ley de organización. BENTIVENGA dirá que "es una cuenta en la que vienen consignados, comparados entre sí y expresados en cifras, los elementos activos y pasivos de un ciclo o de un momento dados de la gestión financiera" (2). Sin embargo pocas páginas después BENTIVENGA matiza "el presupuesto del Estado no tiene un carácter meramente contable, sino más bien político, pues en los modernos estados sirve de base al control que en materia administrativa y financiera el Parlamento ejerce sobre el ejecutivo" (3).

-----  
(1). Vid. "Primi elementi di Scienza delle Finanze", ed. 1962, página 54.

(2). Vid. "Elementi di Contabilità dello Stato", ed. -- 1960, página 161.

(3). Vid. FLORA "Manuale della Scienza delle Finanze", ed. 1909, páginas 82 y ss. También ORLANDO "Il concetto giuridico della legge di bilancio", en la Rivista de Diritto Pubblico 1911, donde se recoge por extenso la dirección política apuntada.

Entre estas dos concepciones referidas - la jurídica y la contable - cabe citar la posición de ORLANDO, para quien con el presupuesto se trata "de la aprobación de una cuenta que cuanto más adquirirá la forma de Ley debido a que pone en juego intereses considerables de los contribuyentes" (1).

Por último, como representante de la dirección económica ARENA en su "Finanza Pubblica" nos ofrece la siguiente definición descriptiva: "El presupuesto estatal es la predisposición contable de la actividad financiera en todas sus formas, debidamente coordinadas en un sistema financiero, a su vez coherentemente inserto en el más amplio sistema económico, es decir, identificado con el presupuesto económico nacional". Es la postura, sobre la que volveremos más ampliamente en páginas sucesivas, que partiendo de los postulados filosófico-políticos del Estado intervencionista, vé en el Estado el organizador por excelencia de la economía nacional; la hacienda de ese Estado en consecuencia debe integrarse lo más perfectamente posible con el sector privado de la economía nacional, a fin de alcanzar el máximo desarrollo de los recursos económicos de esa comunidad.

-----

(1). Vid. En las "Instituciones" de Duverger, capítulo dedicado al presupuesto, sección 1ª, parágrafo 1º, las diferencias que el citado profesor establece entre "presupuesto" y "cuenta". En el mismo sentido Waline "Traité élémentaire de Science et de législation financières". Ed.Lib.Gen.Droit, 1952.

Habría que estar ciego para no ver en la base de esta concepción la "Teoría General" keynesiana pidiendo a voces que la actividad del Estado se desenvuelva de tal modo que la demanda efectiva pueda absorber integralmente el producto social.

Partiendo de este punto de vista la última frase de la definición que nos proporciona ARENA -"identificado con el presupuesto económico nacional" - podría ampliarse afirmando que el presupuesto del Estado es la consecuencia del presupuesto económico nacional en la medida en que el desarrollo de la economía nacional influye en la situación de la Hacienda pública. No es este el momento de comentar la idea expuesta. Bástenos, a modo de nota, señalar que ella es la consecuencia inmediata del cambio de orientación experimentado - por la Ciencia de la Hacienda en estos últimos años: la Hacienda clásica consideraba los problemas financieros aisladamente; la Hacienda moderna los lleva al centro de la vida económica y social de la nación buscando el equilibrio conjunto de la economía.

De todo ello deriva, en definitiva, la necesidad puesta de manifiesto por ARENA (común de otra parte a la doctrina que se ha ocupado del tema) "de insertar el presupuesto del Estado en el más amplio sistema económico nacional", con vistas a la perfecta coordinación y engranaje entre los sectores público y privado de la comunidad.

D. Dentro de la doctrina española confrontaremos también dos definiciones procedentes de distintos puntos de vista. NAHARRO en sus "Lecciones" considera el presupuesto como "la expresión contable del plan económico de la Hacienda para un periodo de tiempo determinado". Definición que encaja a la perfección con la letra del artículo 33 de nuestra Ley de Administración y Contabilidad. Por si el fundamento netamente económico de esta concepción no quedara lo suficientemente claro, líneas más abajo se lee "la perfección mayor o menor del presupuesto depende, por necesidad, de lo acabado del plan económico que él estima en valores monetarios, y con ello de las condiciones requeridas para la confección del plan. Son aplicables al presupuesto, por tanto, los principios que regulan los planes económicos"(1).

Dentro de esta misma línea de pensamiento podría colocarse el estudio de SAINZ DE BUJANDA sobre "Planificación económica y Hacienda pública en los estados nacionales contemporáneos" (2) cuando en él se lee: "el presupuesto sigue --

-----

(1). Vid. Naharro "Evolución y problemas del Derecho presupuestario", en Anales de la Universidad de Valencia, año XXV, del cuaderno dedicado a Derecho, donde el citado profesor después de pasar revista a los problemas del "cómo" (contabilidad) y "quién" (política), estima que el presupuesto "como plan de acción de la Hacienda consistente en la aplicación de medios escasos a usos alternativos" (pag.35) tiene su razón de ser, su "porqué" en motivaciones de estricto carácter económico.

(2). Vid. "Hacienda y Derecho", pgs. 71 a 100, del T.I.

siendo, como hace un siglo, el medio de que el Estado se sirve para ordenar el mecanismo de sus gastos e ingresos".

Sin embargo, no es precisamente dentro de la línea económica donde cabe encuadrar la aportación de SAINZ DE BUJANDA. Su preocupación fundamental a lo largo de todos los trabajos en que incidental o directamente se enfrenta con problemas relativos al presupuesto, es la de "impedir que en un Estado de Derecho los poderes públicos administren los intereses económicos de la comunidad al impulso de criterios - empíricos y arbitrarios" (1). El presupuesto será una institución jurídica - continúa el citado autor - cuando su contenido no pueda ser arbitrariamente fijado por la Administración (2), es decir, cuando exista un núcleo de normas fundamentales que determinen el "cómo", el "cuándo", y el "por qué" de los gastos e ingresos públicos. Pero sobre estas cuestiones volveremos con mucho más detenimiento en páginas sucesivas.

3. En todo lo dicho hasta aquí se advierte la superposición, o manejo preferente, de uno de los dos elementos que integran el concepto de presupuesto. Es decir, se hace hincapié en el presupuesto como "plan", o en el presupuesto como

-----

(1). Vid. Sainz de Bujanda ob. cit. pag. 103.

(2). Vid. Sainz de Bujanda, en la misma obra su extenso trabajo sobre "Organización política y Derecho Financiero".

"control". Toda la doctrina gira en torno a uno de estos dos conceptos, y la falta de unanimidad, las recíprocas incompreensiones y equívocos observados, derivan precisamente de esa difirente perspectiva en que cada observador se coloca para mirar el presupuesto.

La confusión, la superposición de planos, no es de otra parte nueva. En las "Instituciones" (1) de TOLEDANO (primer libro español en el que se trata de un modo riguroso y sistemático muestra Hacienda) puede leerse: "para que un Gobierno pueda cumplir sus fines racionales necesita conocer su objeto y necesidades, y los medios con que cuenta para haer frente a los mismos. Cuanto más complicada sea la Administración, tanto más indispensable es este procedimiento: de aquí la necesidad de que, especialmente tratandose del vasto campo de la Hacienda pública, se calculen los gastos sociales inmediatos y los ingresos para cubrirlos, y a este cálculo se le ha solido llamar estados de situación, Budget, y entre nosotros más ordinariamente Presupuesto del Estado"(2).

Un poco prolijamente, pero en esencia expresando la idea apuntada, TOLEDANO viene a decir en el párrafo citado que el presupuesto es un plan. A continuación pasa a desarrollar el segundo elemento del binomio: "Rigurosamente hablando no

-----  
(1). Página 31 del Tomo II.

(2). Es curiosa la cita (profética) que hace Toledano de Coquelin cuando dice en el "Dictionnaire d'Economie politique", tomo I, voz "Budget" que "el presupuesto lo abraza todo en un país".

hay presupuesto más que en los Estados constitucionales (1), donde el establecimiento y la percepción de los recursos y su distribución en gastos se hallan sometidos al voto de las legislaturas". Este voto es lo que va a dar "carácter de legalidad" al presupuesto - prosigue TOLEDANO - , y semejante confusión de planos - diríamos nosotros - va a dar lugar a tantas y tan dispares opiniones como a lo largo del tiempo se han sucedido cada vez que un nuevo autor se asomaba a la institución presupuestaria.

"Lo que constituye la esencia del presupuesto es la exposición de los recursos y dispendios sociales examinada y legalizada por el poder legislativo" (2).

La idea se repite y constituye estado de opinión. Diez años más tarde leemos en el Diccionario Alcobilla: "El presupuesto es una de las mejores conquistas de la época, pues - ella ha introducido el arreglo en la Administración y distribución de los caudales públicos, hace estudiar y da a conocer cuál es la actividad del Estado y los medios para oubrirlos, evita insignes irregularidades en los pagos, y pone a cubierto de la maledicencia la reputación de los gobernantes".

-----

(1). Sería interminable hacer una referencia a la bibliografía en la que se encuentra repetida esta misma frase, fiel reflejo de las ideas que inspiraron la redacción del artículo 14 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Véase por todos Sainz de Bujanda "Hacienda y Derecho", I, pgs. 321 y siguientes.

(2). Toledano ob. ct. página 32.



A. Nadie duda que las nuevas concepciones acerca de la actividad del Estado y su gestión financiera han aportado - profundos cambios en la noción de presupuesto. Sin embargo - la idea de plan, de cálculo, de previsión, reviste todavía - hoy la máxima actualidad, podría decirse que es una idea "mo  
derna" (1). Como veremos más adelante, al tratar del Presu--  
puesto Económico Nacional, en nuestros días este documento -  
contable que recoge la actividad financiera del Estado va a  
adquirir una importancia sobresaliente, hasta el punto de re  
sultar imprescindible su inserción dentro del cuadro económi  
co nacional, si es que efectivamente se quiere llegar a una  
situación de máximo bienestar y pleno empleo de los recursos  
productivos.

No obstante, entre el presupuesto como plan hoy, y el  
presupuesto como plan en sus orígenes median diferencias a-  
bismales. Y no ya tanto por la enorme desproporción cuantita  
tiva entre uno y otro documento, como por su diferencia esen  
cial. Son dos instrumentos con funciones preponderantes di-  
versas.

Si en sus orígenes la idea de control prima absoluta--  
mente sobre cualquier otro motivo de carácter financiero, po  
co a poco, a medida que se va abriendo paso la idea publicis  
ta, el primitivo control cuasi-patrimonial sobre la gestión

-----

(1). Vid. Duverger "Instituciones", Sec. 1ª, pr. 1ª.

del Príncipe, llevado a cabo por los señores en hábil regateo que garantizase el máximo beneficio para sus bolsillos, va a adquirir nuevas e insospechadas perspectivas. Primero, con la entrada de los representantes de las ciudades libres en esos primigenios órganos de control (consecuencia inexcusable del ensanchamiento de la población contribuyente y del principio del consentimiento del impuesto). Segundo, - con la prerrogativa arrancada a los monarcas de controlar el empleo de los fondos que se le otorgaban. Y tercero, con el reconocimiento por la monarquía de la necesidad de que - ingresos y gastos fueran votados año por año.

a). No resulta difícil imaginarse que en la situación descrita el presupuesto fuera casi exclusivamente "un instrumento para señalar el límite de la actividad estatal y vigilar su desenvolvimiento" (1).

a'). Los clásicos principios presupuestarios (anualidad, unidad, universalidad, especialidad y equilibrio) están dominados por el claro propósito de establecer un severo - sistema de control (2), de no otorgar al ejecutivo más que un margen mínimo de acción. Eliminando toda posibilidad de

-----

(1). Vid. Colm "Tratado de Finanzas", pag. 231.

(2). Vid. Naharro "Evolución y problemas....", pags. 37 a 47. También Haller "Política Financiera", pag. 407-413.

que el Estado utilizase medios económicos para fines diferentes de los aprobados por el Parlamento, y obligándole a presentar un presupuesto en equilibrio, se conseguía el doble efecto de someter al Estado a la Ley (1), y de dotar a la Administración pública de un presupuesto lo más reducido posible.

Esta doble misión que viene atribuida al presupuesto - en cuanto expresión de legalidad y minimación de gastos, es admirablemente recogida por BLUMENSTEIN y SAY respectivamente (2). Siendo la actividad financiera una actividad de Derecho Público nos dirá el citado autor suizo, también para ella regirá el principio fundamental del Estado de Derecho, - según el cual toda manifestación del poder público ha de someterse a un orden jurídico preestablecido. En este mismo - sentido se pronuncia SAINZ DE BUJANDA (3) al precisar que en un principio la Ley cumplió "la misión de frenar al poder - regio en materia financiera", pero posteriormente las normas financieras revistieron forma de Ley "para evitar la discredibilidad administrativa en punto a impuestos y gastos públicos".

-----  
(1). Vid. O. Mayer "Derecho Administrativo Alemán", Ed. Depalma, 1949. págs. 67 a 84.

(2). Vid. Blumenstein "Tratado de Finanzas", pag. 111, y Say "Traité d'Economie Politique", 6ª Ed. pag 461.

(3). Vid. Sainz de Bujanda ob. cit. página 434.

b'). "Sintonizó el liberalismo en sus orígenes dos órdenes de vida humana: el espiritual y el económico. Propugnó para uno y otro un principio negativo: el de no intervención. Exención de trabas para el pensamiento y para la contratación. Alianzas individuales en perpetua fluencia, frente a toda organización corporativa. El libre juego individual reflejará constantemente la armonía preestablecida en el universo. Las partes del sistema se armonizan así: individualismo religioso - ruina del orden eclesiástico y libre interpretación de la escritura, con la Reforma - ; individualismo filosófico - el pensamiento antes que el ser, antes que la vida desde DESCARTES hasta KANT - ; individualismo político - mediante la transformación del hombre como pensamiento en hombre como voluntad, con ROUSSEAU - ; individualismo económico - libre contratación como vehículo de una voluntad que, buscando su interés, sirva a las leyes del mercado -". (1).

La obsesión clásica por mantener el presupuesto pequeño (2), es la resultante de la idea que magistralmente expresara J. Stuart MILL: "el individuo es el más interesado en sus negocios y el mejor juez de su propio interés", piedra angular del pensamiento liberal. Cuando se parte de la idea de que "el mejor impuesto es el que no existe", cuando se

-----  
(1). Vid. Ruiz del Castillo "Apuntes" para la Facultad de Derecho de Madrid, Curso 1960-61.

(2). Vid. Gerloff - Neumark ob. cit. pag. 56, y ss. Leroy - Beaulieu "Traité", pags. 648 y ss.

piensa y se escribe que "para llevar al Estado de la más profunda barbarie al sumo grado de riqueza hace falta mucho más que tranquilidad, bajos impuestos y una justicia soportable", según SMITH, nada tiene de particular que se pretenda reducir la actividad del Estado al mínimo indispensable (defensa, - justicia y obras que a los particulares no interese acometer), que el empréstito público sea un recurso excepcional accesible solo para financiar inversiones productivas (SCHUMACHER) y que el presupuesto se elabore en consecuencia con una preocupación exclusivamente contable y formal.

Dentro de esta perspectiva encajan a la perfección los epítetos de "atáxico, rutinario, derrochador, parcial e imprevisor", que LEROY-BEAULIEU coloca detrás de la palabra - "Estado". Viendose en el principio del equilibrio un norte y guía seguros, y en los de anualidad, unidad, universalidad y especialización los mejores colaboradores de una fiscalización eficaz (1).

La idea de "límite" le viene pues al presupuesto por un doble conducto. Lo jurídico y lo económico marchan al unísono en esta ocasión, y el presupuesto como Ley, máxima garantía del orden jurídico (2), se va a poner al servicio, va a plasmar un ideal económico: reducir al mínimo indispensable la actividad financiera del Estado.

-----  
(1). Vid. Haller "Politica Financiera", pag. 407 a 413.

(2). Vid. Otto Mayer obra citada, página 76.

El orden económico liberal no era perfecto, pero en la mente de sus ideólogos (QUESNAY, SMITH, SAY, RICARDO, STUART MILL.....etc) era inconcebible otro mejor (1). Las instituciones liberales permitían el automático equilibrio entre la oferta y la demanda, facilitando al propio tiempo el progreso económico. No obstante, en la mente de todos se albergaba un interrogante: ¿ era aquel mundo susceptible de mejoras ?. Pregunta que día a día reclamaba más urgentemente una respuesta dada las míseras condiciones de vida de grandes sectores de la población en casi todos los países.

c'). Crisis, guerras, prácticas monopolísticas y el acceso a través del sufragio universal de esa gran masa de votantes que va a solicitar mayores gastos del Estado, cambiarán sensiblemente el panorama expuesto. Sin embargo, el momento histórico delineado es aquel en que "lo normal" era el pleno empleo de todos los recursos productivos de un país merced al libre juego de la oferta y de la demanda en el mercado. El equilibrio era algo que fluía "natural y espontáneamente", como resultante de las propias fuerzas en colisión (2). En el fondo de esta concepción juega de un modo decisivo la equiparación Naturaleza - Razón, sostén del pensamiento racionalis-

-----

(1). Vid. James "Historia del Pensamiento Económico", Editorial Aguilar, año 1963.

(2). Es el pensamiento común a la Escuela Clásica (Smith, Stuart Mill, Say, Ricardo, .....etc).

ta e ilustrado (1). Cuando esa igualdad entre lo racional y la naturaleza dejada a su curso, no conducía a un beneficio cero (RICARDO), porque ni la producción se pulverizaba entre un número infinitamente pequeño de empresas, ni las posibilidades de producción en las condiciones más favorables eran susceptibles de repetición indefinida haciendo todas las empresas marginales al mismo tiempo (2), sino que unas pocas llegaron a controlar grandes sectores de la producción, estableciendo precios de monopolio, procurándose así pingües beneficios "extra", se empezó a dudar de la validez universal de los principios clásicos.

b). No obstante, aún en los periodos de máxima vigencia de los principios clásicos, los Parlamentos tuvieron siempre que vencer las resistencias que el ejecutivo oponía, no tanto a lo que posteriormente se ha dado en llamar "recorte" de sus funciones, como al simple hecho de la ingerencia que todo control lleva consigo.

a'). Como señala COLM : "los Parlamentos vieron con frecuencia frustrada su función de control sintiéndose impotentes ante las mañas del aparato burocrático" (3). Y como siem-

-----  
(1). Vid. Von Wies "La cultura de la Ilustración", ed. Instituto de Estudios Políticos.

(2). Vid. Sraffa "Sulle relazioni fra costo e quantità prodotta", vol. II. 1926. Tambien Amoroso "Principii di economia corporativa", Bolonia 1938, Capitulo XVI.

(3). Vid. "Tratado de finanzas", página 231.

pre sucede en el flujo constante entre acción y reacción, el órgano más potente - en esta ocasión el Parlamento - fué un poco más allá de sus funciones, a fin de que el reflujo dejara las cosas en su sitio, es decir, en "su sitio" desde el punto de vista del más fuerte. Sólo en este sentido puede interpretarse la aparición de los llamados "riders" ingleses, como una afirmación del poder del Parlamento sobre el presupuesto en asuntos a todas luces de la exclusiva competencia de la Administración.

b'). Un tema que en la doctrina aparece de ordinario unido a la eficacia del control legislativo, es la polémica en torno a si es más conveniente un presupuesto de caja o de competencia.

El que uno prevea entradas y gastos que efectivamente van a realizarse, y otro meras facultades jurídicas, no debe conectarse tanto a puntos de vista contables o jurídicos, respectivamente, como a dos modos radicalmente distintos de entender el control parlamentario. En los países latinos donde el parlamentarismo se ha incubado bajo el signo de la desconfianza entre los poderes, la fiscalización se acentúa antes de iniciar el Gobierno su gestión. En Inglaterra por el contrario, donde las relaciones entre Gobierno y Parlamento se han desarrollado dentro de un clima de recíproca confianza, se ejerce una minuciosa fiscalización al finalizar el año financiero, dejando al Gobierno un gran margen de liber-



tad durante la gestión de las previsiones presupuestarias.

De otra parte, como pone de manifiesto ARENA al comentar el artículo 127 del Regolamento di Contabilità Generale dello Stato, cada vez se desdibuja más la frontera que separa ambas formas de presupuesto (1).

El artículo 77 de nuestra Ley de Administración y Contabilidad viene también a confirmar la tesis del citado profesor italiano. Poniendo en conexión los artículos 33 y 77 de nuestro vigente texto contable, se deduce que siendo el nuestro un presupuesto de competencia, se liquida sin embargo con criterios propios del presupuesto de caja. La preocupación centralizadora que presidió la reforma MON-SANTILLAN, se plasmó también en el texto de 1850; y dado que no existían otros pagos que los presupuestarios la liquidación de esa Caja única resultó lo suficientemente expresiva hasta bien entrado el siglo XX, es decir, en tanto el presupuesto significó casi el cien por cien de la fiscalidad. Hoy la situación es evidentemente otra: el presupuesto no llena ni con mucho el ancho campo de la actividad financiera del Estado, y si bien no puede prescindirse de la liquidación de caja, esta ya no es más que una parte de aquella otra más amplia en la que se comprendiera también la patrimonial.

-----

(1). Vid. Arena "Finanza pubblica", volumen XIV, Trattato italiano di economia. Utet. 1963, páginas 269 a 330.

o'). Mayor importancia desde el punto de vista del control adquiere la práctica inglesa del "consolidated fund", - cuya razón de ser se ha querido buscar en el deseo de poner un freno a la omnipotencia del Parlamento, sobre todo por lo que hace referencia a una posible no aprobación presupuestaria en sectores considerados vitales por el Gobierno. El "fondo consolidado" viene incluido en el presupuesto, aunque solo sea a efectos contables. Y como en su día puso de manifiesto FLORA nació "no para salvar a la sociedad de los males del parlamentarismo, sino para limitar los gastos de la Corona, asignándole una lista civil que sustituyera los antiguos ingresos demaniales" (1). Los capítulos más importantes quedan sujetos al voto anual del Parlamento, y de esta necesidad no pueden evadirse ni siquiera los gastos que pesan sobre el fondo consolidado.

La conclusión de FLORA, que dedica un largo capítulo de su obra a esta cuestión, es terminante: "Il vero é che non si possono porre dei confini giuridici al potere legislativo, senza offendere la sovranità nazionale che esso rappresenta".

Modernamente NEUMARK se ha manifestado sobre el mismo problema (2) reflejando cuales son los peligros que pudiera encerrar la práctica de un presupuesto consolidado, en el que

-----

(1). Vid. Flora, "Manuale della Scienza delle Finanze", Livorno 1909, páginas 82 a 85.

(2). Vid. Neumark, ob. ct. pag. 286.

se recogerían los gastos ordinarios o de normal administración del Gobierno. El citado profesor alemán rebate la postura de quienes ven en el presupuesto consolidado un medio para conseguir mayor fluidez y ligereza en los debates parlamentarios, pues realmente en los sectores que abarca el - consolidado la discusión suele ser bien escasa. La adopción de semejante sistema solo dudas puede suscitar en un observador imparcial, dados los peligros de descontrol, o cuando menos de desconocimiento a que todo fondo consolidado puede prestarse en manos de gobiernos desaprensivos.

B. Ni aún en la época de apogeo del liberalismo - dice LAUFENBURGER - se ha visto realizado plenamente su ideal de libertad e individualismo a ultranza (1). El proteccionismo, una reducida política monetaria y el influjo del incipiente sindicalismo fueron otras tantas causas a modificar la rigidez de las corrientes individualistas, procedentes ora del capitalismo, ora del socialismo (2).

Desde el final de las guerras napoleónicas, época en que aparecen las primeras crisis, comenzó a comprobarse que el progreso económico no era algo continuado (3); la miseria

-----

(1). Vid. Laufenburger, "Intervención del Estado en la vida económica", ed. Fondo de Cultura, 1945, pgs. 9 a 24.

(2). Vid. Dupont-White, "L'individu et l'Etat", acerca del principio colectivo como resorte de la grandeza individual.

(3). Vid. E. James, ob. cit. pags. 148 y siguientes.

obrera hacía dudar de la espontánea realización del orden económico, y, en general, las instituciones liberales empezaron a ser consideradas no como únicas, ni como las mejores, sino como marco susceptible de superación. La reacción se produce sobre todo en Alemania (Escuela Histórica) y en los Estados Unidos (Leyes Sherman y Clayton), pero al mismo tiempo DISRAELI criticaba a GLADSTONE y a COBEDN, y DE MÉLINE hacía lo propio con BASTIAT y CHEVALIER.

La neutralidad del Estado en materia económica dejó de ser algo necesario, y en la historia de las doctrinas económicas se abre un amplio paréntesis que comprende la serie de acciones y reacciones en torno a los principios del liberalismo.

La economía de mercado concebida como aquel sistema en el cual las decisiones de los sujetos económicos son absolutamente libres e independientes entre sí, no existe, y quizás no ha existido jamás. Ni siquiera en el pensamiento de los economistas liberales más convencidos, los cuales admitieron siempre un cierto grado de intervención estatal, al objeto de modificar las primitivas decisiones de los particulares, en el sentido de procurar un mayor grado de bienestar social, no siempre coincidente con el individual (1).

-----  
(1). Vid. Cosciani, "L'attività finanziaria dello stato nel quadro dello sviluppo economico nazionale con particolare riguardo al sistema tributario", en Rivista di Politica Economica, marzo-abril 1964.

Fueron los historicistas (HILDEBRAND, KNIES; SCHMOLLER, WAGNER, BRENTANO, MAXWEBER, SPIETHOFF y W. SOMBART), los primeros en poner de relieve "que las instituciones liberales -- no mostraban ningún caracter de necesidad, sino que eran -- transformables y sustituibles por otras, en una palabra se -- trataba de simples categorías históricas" (1). Quedaban así puestas las bases doctrinales para la amplia acción estatal ("intervencionista") de caracter social que los años inmediatos iban a traer.

La noción de intervención, que es realmente difícil de precisar (2), fué acuñada, paradójicamente, por los antiinter~~ven~~cionistas. La "intervención" representa una perturbación del verdadero proceso económico, un elemento extraño que conviene hacer desaparecer (3). Para SAITZEW intervencionismo -- "significa toda una serie de expresiones: economía dirigida, capitalismo reglamentado, corporativismo....etc; en el fondo envuelve un hecho positivo del Estado" (4).

La diferencia entre intervencionistas y anti-interven-

-----

(1). Vid. E. James, obra citada, página 148.

(2). Vid. Laufenburger, obra citada, pag. 12, y la colaboración de Sultán en el "Tratado de Finanzas", pag. 83.

(3). Vid. Mises, "Kritik des Interventionismus", Jena 1929, citado por Laufenburger, ob. cit. pag. 13.

(4). Vid. "Interventionismus", en Festgabe für Fritz Fleiner, Zurich 1937, citado por Laufenburger.

cionistas está, según SULTAN, en que para los últimos la intervención es un quiste que debería hacerse desaparecer. En tanto que para los primeros representa un elemento constitutivo en las relaciones entre economía y Hacienda.

Cuando posteriormente se llegó al convencimiento de que la Hacienda no estaba fuera, sino dentro de la economía nacional, hubo de modificarse también la idea "químicamente pura" que se tenía de una economía de mercado.

Al buscar su propio interés, el particular muchas veces "no" favorece el de la sociedad (1). Esta tesis condujo a una verdadera rehabilitación del Estado, que los liberales, además, nunca habían condenado en principio, sino más bien a causa de sus torpezas.

Los historicistas pidieron que el Estado encabezara el movimiento reformista que había de proteger a los débiles - contra los abusos de la competencia (sobre todo después del célebre Congreso de Eizenach de 1872), y a estas voces se unió en Francia DUPONT-WHITE, que "trató de demostrar a los liberales que el Estado poseía medios de actuación más poderosos que los individuos, y podía obrar con menos pasión y - más justicia" (2).

Los hombres de gobierno más inteligentes se dieron cuen

-----

(1). Vid. A. Smith, "La riqueza de las naciones", ed. Aguilar, año 1961.

(2). Vid. E. James, obra citada, páginas 149 y siguientes.

ta de la urgencia de una reforma de las instituciones en sentido más democrático, único medio de salir al paso del espíritu revolucionario, que había encontrado en MARX un propagandista genial. Y así, los deseos de modificar posiciones económicas históricamente adquiridas, las divergencias entre los intereses de los distintos grupos sociales y entre las generaciones presentes y futuras, la mayor limitación del horizonte económico de los particulares con respecto al Estado, la proliferación de prácticas monopolísticas y, en general, un cierto escepticismo en torno a la afirmación de STUART MILL sobre si el individuo era o no el mejor juez de su propio interés, son todo circunstancias que paulatinamente hicieron surgir la duda acerca de la bondad absoluta de las instituciones liberales, y de que siguiendo los dictados de las Escuelas de Lausana y Viena, el mundo tendiera automáticamente al equilibrio.

La injusta distribución de la renta existente, paros, crisis y monopolios, eran demasiado obstáculos para ser salvados por el neoclasicismo. La aparición en 1912 del "Wealth and Welfare" de PIGOU en su primera versión, va a dirigir la atención de los economistas y hombres de Estado hacia el concepto de renta y su distribución, que los clásicos, confiados en la supuesta identidad del interés individual y colectivo - habían pasado por alto.

En lo sucesivo el problema ya no será elegir entre una economía libre o controlada, sino buscar la forma de control

más adecuada para asegurar la existencia de un orden económico y social que, dentro del mundo capitalista, está basado "en la libertad política, en la iniciativa privada y en el logro de un constante bienestar social" (1). Meta del bienestar que viene caracterizada por la consecución de un estable ritmo de desarrollo económico (2), y que exige la más íntima colaboración posible entre los sectores privado y público de la economía.

La aparición de la "Teoría General" keynesiana vino a significar el más grande impulso dado hasta la fecha al intento de llevar los instrumentos del análisis económico al campo de la Hacienda Pública. El Estado es el protagonista más importante de la vida económica de un país, y la política financiera el más eficaz colaborador en orden a una política económica general. Lo que en un principio fueron "intervenciones" aisladas, reducidas a dar una solución en cada caso concreto, se transforman, fundamentalmente por consideraciones económicas, en una política coordinada y planificada a escala nacional.

"Entre las bases materiales e ideológicas de un orden económico - dice NEUMARK - y los fines, alcances y actuaciones de la política financiera existe una recíproca e íntima

-----

(1). Vid. Neumark "Problemas económicos y financieros del Estado intervencionista", ed. Derecho Financiero, pag. 250.

(2). Vid. Jhon F. Due, "Análisis económico de los Impuestos", ed. "El Ateneo", pags. 468 a 471.



relación" (1). El intervencionismo tuvo sus orígenes en el mercantilismo (2). Cuando se presentaba una situación profundamente desordenada la Ley, suprema manifestación del poder del Estado, era la encargada de crear el orden o de restablecerlo (3). Posteriormente la necesidad de corregir las consecuencias extremas del liberalismo, sacó a los Estados de su neutralidad, obligándoles a tomar parte en los procesos económicos, es decir, a ser intervencionistas.

Es evidente que la actuación del Estado no siempre ha producido los resultados apetecidos, y que su intervención en los mercados "más de una vez ha adolecido de gran torpeza". Pero otras veces ha tenido consecuencias felices (por ejemplo, en el mercado de trabajo). En esta materia la tendencia empirista de la Escuela Histórica solo aplausos puede suscitar en el observador que se acerca a ella desprovisto de prejuicios (4).

-----

(1). Vid. Neumark, ob. ct. página 250.

(2). Vid. Tocqueville, "El antiguo régimen y la Revolución"; cuando dice en su Prólogo: "En el siglo XVIII la Administración pública era ya centralizadora, poderosísima y prodigiosamente activa. A todas horas se la veía estimular, impedir o tolerar manifestaciones de la vida nacional; influía ya de mil modos en la marcha de los negocios".

(3). Vid. Laufenburger, ob. ct. página 15.

(4). Vid. E. James, ob. ct. página 148, donde el citado autor pasa revista con bastante detenimiento a los problemas que la existencia de un monopolio bilateral en el mercado de trabajo ocasionó a lo largo del siglo XIX.

Nunca se pretendió, sin más, aumentar el volumen del sector público, "sino subordinar esa expansión al restablecimiento de unas condiciones rentables para la iniciativa - privada" (1). No habría habido lugar para el intervencionismo y la planificación - dice KAPP - , si la realidad capitalista no se hubiera desviado fundamental y persistentemente de la imagen del cambio ideada por la economía neoclásica. "La imposibilidad de seguir aferrados a una política de equilibrio durante las depresiones, la configuración creciente del impuesto en base a fines no fiscales, en fin, el miedo a una Hacienda que no tenga en cuenta sus efectos sobre la economía, no son más que una consecuencia lógica de la transformación de nuestra concepción económica de liberal en intervencionista" (2). Pero ello no implica (contra LAUFENBURGER) la recusación de los principios democráticos.

La Segunda Guerra Mundial acentuó el divorcio entre - los conceptos teóricos tradicionales y la realidad, caracterizada por el choque de la superabundancia con la escasez. Consiguientemente el desarrollo económico dejó de ser asunto de interés particular, para convertirse en elemento central del interés político. El conflicto entre las presiones ejercidas por los pueblos sobre sus Gobiernos para que favo-

-----

(1). Vid. Neumark, obra citada, página 242.

(2). Vid. Neumark, obra citada, página 189.

recieran el desarrollo (lo cual requiere ingentes inversiones), y los esfuerzos de los Gobiernos por obtener los medios económicos que lo hicieran posible, dió como resultado, frecuentemente, un peligroso proceso inflacionista.

Ante la situación descrita la importancia de los medios de política financiera crecía de día en día, y su progresivo perfeccionamiento y racionalización llevaron a la adopción de instrumentos, tales como el presupuesto económico nacional, el presupuesto cíclico, el presupuesto compensatorio.....etc, que serán objeto de estudio posterior (1).

"La política económica y financiera intervencionista es considerada hoy como un instrumento básico para el mantenimiento de los principios fundamentales de nuestro actual sistema económico y político. Lo que no excluye, desde luego, la necesidad de ciertas transformaciones orgánicas que, entre otras cosas, proporciona una mayor rapidez en la aplicación de ciertas medidas que, de otro modo, no tendrán éxito" (2). A la pregunta de KAPP "¿está de acuerdo nuestro sistema económico y social intervencionista con la forma tradicional de la democracia, o representa más bien una amenaza para ésta, haciendo asimismo peligrar la iniciativa privada y la libertad de consumo, cuyas ventajas económicas no pueden hoy ser subesti-

-----  
(1). Vid. La colaboración de Sultan en el "Tratado de Finanzas" de Gerloff-Neumark, página 87.

(2). Vid. Neumark "Problemas.....", página 189.

madass?". Responden SCHUMPETER (1) y HALLER (2) diciendo que "el único peligro para nuestras instituciones democráticas es el derivado de la incapacidad que están demostrando para solucionar los problemas que se le plantean a los países subdesarrollados".

El Estado ha multiplicado sus funciones, la influencia de la Hacienda en la economía es decisiva (3), la contribución de la política de gastos a aumentar el bienestar es una nimemente reconocida.....(4). Pero no es suficiente gastar, los gastos deben planearse de tal modo que sus efectos (multiplicación y aceleración) sean máximos.

La política financiera, hoy medio de la política económica general, tiende a conseguir el bienestar social máximo (elevado nivel de ocupación, desarrollo estable y justa distribución) fundamentalmente a través de la política presupuestaria.

A la vista de esta situación han surgido interrogantes por doquier, que revelan un fondo de inquietud ante el constante aumento del gasto público, y la expansión intensiva y extensiva de las funciones del Estado. Se impone como una ne-

-----  
(1). Vid. En Información Comercial Española "¿El capitalismo en crisis?", Diciembre 1959.

(2). Vid. Haller, ob. cit. páginas 165 a 191.

(3). Vid. Musgrave "The Theory Public Finance".

(4). Vid. Taylor "Economía de la Hacienda Pública", Ed. Aguilar, pag. 122.

cesidad para la subsistencia política y económica de nuestra sociedad el que, de algún modo, esa enorme masa de poder pues ta a disposición de los Gobiernos sea objeto de control.

Necesidad que se hace tanto más apremiante cuanto que, como dice NEUMARK "en el transcurso de los últimos tiempos - ha tenido lugar en los ~~países~~ industrializados la organiza-- ción progresiva de los intereses económicos, cuyos represen-- tantes han alcanzado una influencia sin precedentes en la - formación de las leyes que a ellos interesan; a ello contri-- buyó el que desde un principio algunos Estados se mostraron partidarios del intervencionismo económico, de cambios en la estructura de la representación política y medidas afines"(1).

En definitiva, no puede decirse que la Hacienda esté - hoy en condiciones de tomar decisiones financieras absoluta-- mente racionales y al margen de las consideraciones políti-- cas, la razón de semejante dificultad está en que "nuestros actuales sistemas económicos se ~~han~~ penetrados por elemen-- tos que tienden a falsear, o incluso a deformar, las condi-- ciones para la existencia de una economía basada en la libre competencia" (2).

Al margen de las observaciones apuntadas, que induda-- blemente suponen una atenuación considerable para elaborar

-----

(1). Vid. Neumark "Problemas.....", página 336.

(2). Vid. Neumark, obra citada, página 341.

una dogmática acerca de la Teoría General del Presupuesto, puede concluirse diciendo que en la Hacienda del Bienestar el presupuesto ya no tiene por objeto exclusivo (y según LERNER ni siquiera es necesario) autorizar la exacción de impuestos, ni reducir a un mínimo el gasto público. El liberalismo, como el concepto de propiedad sobre el que este se asentaba, ha sufrido un duro golpe. ¿Quiere ello decir que el presupuesto sea hoy un instrumento innecesario? Es deseo del doctorando demostrar que no.

En la Hacienda del Bienestar han cambiado el sentido y el significado del presupuesto (1), sin embargo, y ahora más que nunca, se hacen necesarios un plan que aglutine y sirva de cauce a la gigantesca actividad que desarrolla el Estado, y un control que haga públicas y vigile la oportunidad y la economicidad de las funciones que el Estado se propone acometer. Para ello habrá que construir una nueva Teoría del Presupuesto, habrá que adoptar nuevos tipos de clasificación para los ingresos y para los gastos, se hará necesaria una nueva contabilidad, nuevos procedimientos de control.....Pero lo que ha sido el centro del mecanismo pre

-----

(1). La pregunta que en 1951 se hiciera el profesor Naharro "¿tiene el Derecho Presupuestario en nuestros días la misma fisonomía que su inmediato antecedente?", fué respondida acertadamente: "no" ("Evolución y problemas..."pag. 49). "¿Y las nuevas normas jurídicas?" - esas, en buena parte están todavía de camino. Sin embargo se han dado pasos importantes en Holanda, Dinamarca, Suecia, Inglaterra, Francia, y recientemente en Italia.

supuestario: esto es, que el Estado públicamente manifieste cuáles van a ser sus gastos e ingresos para un periodo de tiempo determinado, y que esa manifestación de voluntad venga expresada en una Ley, conserva todo su valor. Es más, - circunstancias especiales por las que ha atravesado Europa en este último medio siglo de su historia, han hecho todavía más patente la necesidad de la Ley.

a)."El presupuesto fué el eje del Derecho Financiero constitucional, y la crisis que sufre la institución es paralela a la del régimen político que le dió vida" (1).

Esta afirmación, común en la doctrina que se ha ocupado de la institución presupuestaria, en apariencia simple y clara, encierra sin embargo una complejidad considerable dada la variedad de causas que han concurrido a la producción del fenómeno señalado.

El fracaso del liberalismo desde un punto de vista económico está en que mientras en el régimen de empresa individual el riesgo de pérdida contrapesa la probabilidad de ganancia, en el régimen capitalista de concentración - dice LAUFENBURGER - los riesgos alcanzan a la masa, que no tiene responsabilidad alguna en la gestión, más a menudo y más duramente que a los responsables, sobre todo si una legislación excesivamente liberal de sociedades y quiebras elude o diluye la responsabilidad personal. En otro sentido, el libe

-----

(1). Vid. Sainz de Bujanda, ob. ct. página 320.

ralismo económico, por la influencia que concede a la capacidad, coyuntura o azar, puede abocar al monopolio de hecho e incluso de derecho (1).

El presupuesto como plan contable y como instrumento jurídico, ha sufrido, está sufriendo, una honda transformación. El paso del Estado liberal, cuyo objetivo es la neutralidad económica, al "welfare state", que intencionadamente pretende incrementar el desarrollo económico y una redistribución más justa de la renta nacional, forzosamente ha tenido que influir en el rumbo de una institución como el presupuesto, que es donde se plasma la actividad financiera del Estado (2).

a'). Desde un punto de vista económico NEUMARK (3) estudia con todo lujo de detalles las causas que hicieron posible el nacimiento, y después forzaron el desarrollo, de lo que se ha dado en llamar Estado del Bienestar.

A consecuencia de la primera guerra mundial, y del gran esfuerzo productivo que las naciones en liza se vieron obligadas a realizar, el Estado hubo de convertirse en empresario. No como un factor de la producción, a lo DE VITI, es decir, interviniendo "de una manera u otra" en el conjunto del

-----

(1). Vid. Laufenburger, "Intervención del Estado en la vida económica".

(2). Vid. Naharro, "Evolución y problemas..." pag. 49-74.

(3). Vid. Neumark, ob. cit. página 323.



proceso económico nacional, sino acometiendo por sí mismo la producción de bienes considerados vitales en aquellas circunstancias (medios de transporte, armamentos, avituallamientos, etc). Es decir, no se trataba de elucubraciones doctrinales acerca de si el arquetipo ideal sería una Hacienda distributiva o una Hacienda productivista. Las necesidades de la Guerra no admitían espera, y el Estado, como responsable de la seguridad interna y externa de sus súbditos, asumió la dirección del colosal esfuerzo productivo iniciado, asegurandose mediante las oportunas nacionalizaciones el control de los - recursos necesarios.

Cien años de rápido progreso material bajo el signo del laissez faire desembocaron, despues de un derroche agotador de energías, en la supremacía y control del mercado por unas pocas empresas prepotentes. Los extremos de pobreza y riqueza se hicieron alarmantes; los grupos de presión dominantes llegaron a infiltrarse incluso en las altas esferas de la Administración Pública; llegó, en fin, un momento en que la sombra del monopolio parecía iba a cubrirlo todo. En estas circunstancias comienza a aparecer en los Estados lo que se ha dado en llamar legislación antitrust. Los Gobiernos se emplearon a fondo "en proteger el interés público y en vigilar el - sistema económico" (1), y si la situación monopolística no po

-----  
(1). Vid. Samuelson "Curso de Economía Moderna", editorial Aguilar 1963, página 190.

día hacerse desaparecer los Gobiernos ora regulaban las condiciones de su existencia fijando las tarifas, ora acometían directamente (por sí o mediante gestión delegada) el riesgo de la producción en beneficio de los usuarios.

La consideración de que el desarrollo económico de un país no sigue una línea continua ascendente, sino más bien ondulada, porque junto a periodos de expansión aparecen otros de depresión, unida a la idea de que una Hacienda sana es un concepto a largo plazo (1), llevaron a los Estados a intentar influir en el desarrollo del ciclo económico, en el sentido de adoptar una actitud subsidiaria (complementaria de signo contrario) con respecto a la actividad económica privada (2), a fin de atenuar el rigor de los puntos extremos y obtener así una tasa razonablemente estable de crecimiento (3).

La ampliación de la base democrática de los Estados, - obligó a los partidos políticos a tomar en consideración las aspiraciones de los grupos sociales de índices de rentas más bajos, llevando a sus respectivos programas de gobierno cuantiosos gastos de carácter social, que les aseguraran la adhe-

-----

(1). Vid. B. Thomas, "Monetary Policy and Crises", Londres 1937, página 125 citado por Naharro en sus "Lecciones".

(2). Vid. M. Sebastián, "Consideraciones en torno a la teoría del Presupuesto cíclico", en Anales de Economía, número 18, año 1945.

(3). Vid. Masoin, "Stabilité financière et plein emploi" en Rev. Sc. Leg. Fin. 1954; y en el mismo número Stefani "Les dépenses publiques comme anticipation de recettes fiscales".

sión de una masa tan numerosa de votantes.

Las causas señaladas, naturalmente introdujeron sensibles variaciones en la estructura y en el volumen del presupuesto del Estado. Variaciones de las que podría prescindirse si fueran solamente el resultado temporal de guerras, crisis y prácticas monopolísticas. Pero en realidad, como ya puso de manifiesto WAGNER en su "Tratado", el crecimiento - acelerado del gasto público ha sido una constante en lo que va de siglo (experiencias a lo Harding más que contradecir, afirman la irreversibilidad del fenómeno). "Cada época difícil, por guerras o depresiones económicas - dice SAMUELSON - intensifica la actuación del Estado y, cuando cesan las dificultades, los gastos públicos no recuperan su nivel anterior jamás" (1). Es como si también entre los Estados rigiera aquella Ley que para los individuos puso nuestro Benavente en boca de Crispín: "que para salir adelante en todo, mejor que crear afectos es crear intereses".

b'). No han sido, sin embargo, solo causas económicas las que han llevado a la necesidad de buscar nuevas formas presupuestarias. La crisis del parlamentarismo, más concretamente del Parlamento en cuanto órgano encargado de encauzar la gestión del dinero público a través del presupuesto, ha afectado de un modo profundo a la evolución última del

-----

(1). Vid. Samuelson, "Curso de Economía Moderna", editorial Aguilar, 1963, página 189.

instituto presupuestario.

Lo que EINAUDI llamara el "capovolgimento dei rapporti fra esecutivo e legislativo" constituye un fenómeno de máxima importancia en nuestros días. Como es sabido el origen del "parlamento" está en la idea de límite, de control. Defendiendo sus propias fortunas ante las locas aventuras guerreras de los Reyes, primero, o la actividad privada productiva frente al gasto público improductivo, después, los representantes parlamentarios dieron siempre muestras de moderación y cordura. Fenómeno éste que se hacía todavía más patente en las denominadas Cámaras Altas. Sin embargo, desde principios de siglo las tradicionales relaciones entre el poder ejecutivo - propenso a la disipación - y el poder legislativo - que hacía de freno -, van a verse influidas por un conjunto de circunstancias de tal entidad, que a la vuelta de pocos años cambiarán la naturaleza misma de estas relaciones (1).

La crisis general de las Cámaras Altas, que se hizo patente a partir de la Parliament Act, y la aparición del sufragio universal, fenómenos ambos íntimamente ligados al proceso de intensa democratización que siguió a la Primera Gran Guerra, son la manifestación más llamativa de una serie de situaciones y corrientes de fondo que desde hacía años venían

-----

(1). Vid. F. S. Nitti, "Scienza delle Finanze", 1912.

produciéndose en el seno de la institución parlamentaria.

La adopción por casi todos los países del sistema electoral proporcional, produjo un alargamiento general de la base territorial sobre la que el censo de votantes se asentaba. Las consecuencias no se hicieron esperar: los representantes parlamentarios intérpretes de exigencias cada vez más numerosas y dispares, se vieron en la "necesidad" de presionar mayores gastos, como único medio de dar satisfacción a tan numerosa masa de votantes, y servir al mismo tiempo los propios intereses de su partido (1).

La creciente extensión de las funciones encomendadas al Estado, y el hecho de que esa actividad en un Estado de Derecho se manifieste a través de leyes, multiplicó la iniciativa legislativa del Gobierno (2). Las discusiones políticas pasaron a centrarse en las leyes ordinarias; las comunicaciones del Gobierno sobre cuestiones de política general se hicieron cada vez más numerosas, así como las mociones de confianza, en las que constantemente se pasaba revista no solo a esta o aquella cuestión específica, sino que se ponía a prueba la mayor o menor idoneidad del Gobierno para llevar adelante los deseos de la mayoría. Todas estas circunstancias conducían a que el examen y discusión presupuestarios se convirtieran en

-----

(1). Vid. Canfalonieri, "Sull'impostazione del bilancio statale", en Riv. Dir. Fin. I, 1951.

(2). Vid. Reuter, "La signification juridique, politique et économique de l'acte budgétaire", en An. Fin. Pub. VI-VII

una mera repetición carente de sentido.

La discusión del presupuesto se alargaba más y más de manera absolutamente innecesaria, pues si el buen juicio y la reflexión están reñidos con una alocada celeridad, son también incompatibles con la somnolencia y el bizantinismo. La obstrucción sistemática realizada por algunos miembros de la oposición hacía interminables las sesiones parlamentarias dedicadas al examen del presupuesto. Solo el buen sentido inglés, adoptando el sistema de sufragio uninominal y sometiendo el proyecto de presupuesto a la consideración y posterior informe verbal de aquella parte de los Comunes constituida en comisión, superó una vez más la prueba. Dada la especial relación que media entre el Parlamento y Gobierno ingleses, el hecho de que los Comunes renunciaran hace más de dos siglos a la iniciativa en materia de gastos (Standing Order - 1713), y la práctica de aceptar o rechazar el presupuesto en bloque por las Cámaras, a nadie puede sorprender que las discusiones parlamentarias en Inglaterra sean extraordinariamente breves con relación a lo que ocurre en el resto de los países (1).

WALINE (2) centra el cambio experimentado por el presupuesto en lo que va de siglo, en torno a la diferente naturaleza de los servicios públicos que el Estado suministraba

-----

(1). Vid. Fitz-Gerald, "L'histoire du droit budgétaire du Royaume Uni de Grand-Bretagne", An. Fin. Pub. 1937.

(2). Vid. "Traité élémentaire.....", 1952.

antes y despues de la Gran Guerra (1). Para el citado autor el Estado del siglo XIX se limitaba a prestar aquella trilogía de servicios que A. SMITH le señalara (justicia, policía y ejercito). Tales servicios puramente administrativos y escasamente rentables, eran sin embargo considerados como necesarios, y había que hacerles frente de alguna manera. El impuesto era el modo acuñado definitivamente desde hacía siglos, que satisfacía la necesidad de cubrir los servicios prestados por ese Estado, frente al que se sentía desconfianza y cuya actividad, consiguientemente, se pretendía reducir al mínimo. En estas circunstancias el Parlamento decidía los servicios que quedaban encomendados al Estado, las sumas de dineros destinadas al ~~efecto~~ y al término de la gestión solicitaba la oportuna rendición de cuentas.

El panorama cambia sensiblemente a medida que corren los años mil novecientos. El Estado comienza a ofrecer no solo servicios administrativos, sino tambien económicos (2). Naturalmente, en el mundo del comercio no caben previsiones rigurosas, y mucho menos el que esas previsiones vayan a vincular de algún modo la conducta futura de un empresario inteligente. Comienzan a introducirse prácticas contables neta-----

(1). Acerca del concepto "servicio público", véase la bibliografía citada en la página 7 de este trabajo.

(2). Sobre las causas que determinaron este fenómeno vid. supra páginas 26 y siguientes.

mente comerciales, pues el procedimiento de pago mediante autorizaciones una vez realizado el servicio, resulta extraordinariamente embarazoso dada la agilidad de movimientos que requiere el comercio. La autorización anual conveniente para los servicios de caracter administrativo, es del todo impropia ante servicios organizados de cara a obtener, además, un beneficio económico. Proliferan los organismos autónomos.... en fin, el Estado "se hace empresario", según la terminología de TAYLOR.

b). Los principios clásicos de competencia, anualidad, unidad, claridad, universalidad, y equilibrio nacidos precisamente para controlar de un modo más eficaz la actividad financiera del Estado (1), sufren el impacto revolucionario de las nuevas tendencias. Como acertadamente señala FONROUGE - "la evolución en las ideas acerca de la función del Estado, determina la consiguiente evolución acerca de lo que el presupuesto sea" (2).

El Estado ha dejado de ser un mero espectador en el proceso económico. El presupuesto, al recoger las nuevas funciones que el Estado acomete, no puede ser ya solo un documento administrativo-contable. El equilibrio carece de sentido cuando lo que se busca no es la neutralidad, sino la in-

-----

(1). Vid. Naharro, "Evolución y problemas....", cit. pgs. 74 a 84. Y el comentario exhaustivo de Fuentes Quintana en sus "Apuntes".

(2). Vid. Fonrouge, "Derecho Financiero" I, pag. 111.



tervención (1). "Todos los principios en que se inspiraba el presupuesto clásico - dice SAINZ DE BUJANDA -, tanto en sus aspectos contables como políticos, son incompatibles con la elasticidad que en materia de gastos e ingresos exige la adaptación del mecanismo financiero a la evolución económica actual" (2).

En el mismo sentido se manifiesta, por ejemplo, WALINE: "el presupuesto es un procedimiento de gestión financiera inadecuado a las rutas actuales del Estado" (3). Las citas podrían multiplicarse, y la conclusión vendría a ser la misma: la pérdida de importancia de la discusión presupuestaria. Ante este hecho surge espontáneamente una pregunta: "¿Porqué tener presupuesto?".

c). La pregunta procede no de un jurista, como pudiera parecer a primera vista, sino de un economista, y de uno de los que han armado más ruido en estos últimos años: se trata de LERNER (4). Argumenta el citado autor que toda organización complicada necesita gastar dinero, y que dado el principio económico de la escasez y la consiguiente alterna-

-----

(1). Vid. Ardant, "Fondements économiques et sociaux des principes budgétaires", en Rev. Sc. Leg. Fin. 1949.

(2). Vid. Sainz de Bujanda, ob. cit. pag. 446.

(3). Vid. Waline "Traité élémentaire.....", citado.

(4). Vid. Lerner, "Economía del pleno empleo", Ed. Aguilar, 1957, pag. 239.

tividad en las elecciones, es lógico que el Estado emplee su dinero allí donde sea más útil. "El objeto del presupuesto - concluye LERNER - es evitar que se gaste demasiado en cualquier sector. Los presupuestos pueden ser muy útiles si no estamos obsesionados con la idea de equilibrarlos".

La crisis del presupuesto es frase que ha corrido, y corre todavía de boca en boca de los autores como un reguero de pólvora. Sin embargo está claro que "no podemos renunciar a toda garantía jurídica en el manejo de los caudales públicos" (1). La propia formulación del principio funcional dice que "todas las instituciones sociales antiguas o modernas - han de juzgarse únicamente por su eficacia para cumplir sus funciones en interés social"(2). En este sentido la institución presupuestaria conserva actualmente todo su valor, tanto desde el punto de vista de "plan", como desde el de "control".

Es legítimo - dice SAINZ DE BUJANDA - que la Administración robustezca sus poderes para dar satisfacción al interés general que hoy reclama niveles de vida más elevados. Pero ¿y si la Administración se equivocase en sus valoraciones?, ¿y si fuese arbitraria?. La única garantía del particular, el único medio que él puede esgrimir, donde asienta su seguridad es en la Ley, que viene elaborada por el órgano -

-----

(1). Vid. Sainz de Bujanda, ob. ct. pag. 447.

(2). Vid. Lerner, obra citada, página 321.

que ostenta la representación nacional, el cual al propio tiempo vigila su observancia (1).

Se ha producido una evolución importante en las ideas, en las necesidades económicas y en las técnicas utilizadas para satisfacerlas (2). El presupuesto no podía permanecer inmutable cuando todo a su alrededor ha cambiado. Han surgido así lo que NEUMARK llama "nuevas formas presupuestarias", cargadas de racionalidad económica y buen sentido jurídico. Las ideas de "plan" y "control" subsisten, pero su signo es muy distinto al que tuvieran en la Hacienda clásica.

La noción de plan se ha prolongado en el tiempo (presupuestos plurianuales) y en el espacio (presupuesto económico nacional). Por ello (3), se hace más necesario que nunca el que la coordinación entre tan variados elementos venga impuesta precisamente por medio de la Ley. Al mismo tiempo el control ha pasado a ser considerado como una cooperación o colaboración entre los distintos poderes del Estado, tendencia que se recoge incluso en algunos textos constitucionales (4).

d). La evolución del presupuesto en cuanto a plan ha ve-

---

(1). Vid, Sainz de Bujanda, ob. ct. T.II, Página 165.

(2). Vid. García Añoveros "Desarrollo económico y Ordenamiento jurídico", en Rev. D<sup>2</sup>. Fin. 1961, numero 44.

(3). Vid. Duverger, ob. ct. página 323.

(4). Vid. Artículos 2 y 41 de la vigente Constitución italiana.

nido presidida por dos ideas fundamentales. Una, era la necesidad de dar al documento contable una estructuración tal que permitiera tener una idea lo más exacta posible de la actividad total desarrollada por el Estado, con vistas a su posible coordinación con la actividad del sector privado de la economía. Necesidad ésta que se hacía más patente a medida que el presupuesto crecía en volumen e intensidad. La otra, consistía en la conveniencia de abandonar el equilibrio anual acciéndose a las teorías del equilibrio presupuestario cíclico, compensatorio o estabilizador (1).

a'). La política financiera clásica trataba de lograr a toda costa el equilibrio presupuestario anual disminuyendo los gastos o elevando los impuestos en épocas de depresión, y aumentando los gastos o reduciendo los impuestos en tiempos de prosperidad. Este postulado separa profundamente a la política financiera clásica de las modernas concepciones sobre el particular (2).

a''). "La teoría del presupuesto cíclico parte de afirmar que en las épocas de depresión no basta con aceptar sin más el déficit automático, sino que es necesario tratar de - cambiar activamente el curso de la coyuntura mediante métodos

-----

(1). Vid. Neumark, "Problemas.....", cit. pags. 202-221.

(2). Vid. M. Sebastián, ob. cit. pgs. 245 a 255.

de política financiera" (1).. La política de coyuntura y la necesidad de obtener un equilibrio, bien sea a largo plazo, imponen una programación de la actividad financiera que supere el antiguo límite anual (2). La teoría del presupuesto cíclico que tuvo su momento de éxito, solo se ha seguido de un modo completo en Suecia, y hoy goza de menor acogida, habiéndose sometido a dura crítica la noción misma de ciclo económico, cuando esta se convierte en obsesiva (3).

b''). "La teoría del presupuesto compensatorio parte del déficit como situación normal, de ahí que ya no se busque, ni aún a largo plazo, la correspondencia entre ingresos y gastos" (4). La idea de equilibrio carece en esta posición de todo sentido dado que en las llamadas economías maduras existe una constante tendencia al subempleo, fruto del exceso de ahorro sobre la inversión.

c''). La teoría del presupuesto estabilizador se basa, sobre todo, en medidas automáticas. "Los gastos públicos se determinan sobre la base de las estimaciones de los beneficios y costos relativos de los distintos programas, y las ta

-----

(1). Vid. Neumark, obra citada, página 202.

(2). Vid. Chiancone, "Sulla misurazione degli effetti congiunturali della politica del bilancio", Rev. Dir. Fin. 1964.

(3). Vide Lerner en obra citada, páginas 265 a 272.

(4). Vid. Neumark, obra citada, página 205.

sas de los gravámenes se fijan a un nivel tal que proporcione un pequeño superavit a fin de amortizar la deuda en el periodo de ocupación plena" (1). No obstante, subsiste el interrogante fundamental que el mismo DUE reconoce respecto a la posibilidad práctica de que los estabilizadores automáticos sean capaces por sí solos de asegurar la recuperación de una severa depresión.

b'). La influencia creciente de los Gobiernos en la vida económica hizo nacer la idea de que si de verdad se quería llegar a una posición de óptimo, caracterizada por el pleno empleo de los recursos productivos y una razonable estabilidad en los precios, era necesario que la economía financiera se organizara de tal modo que viniera a integrarse con el sector privado formando un todo armónico y coherente: la economía nacional. La situación concreta de esta última determinaría en definitiva la dirección y medidas a adoptar por el sector público. Es decir, el desarrollo previsible de la economía nacional en un periodo de tiempo determinado, constituye el fundamento y punto de partida para las previsiones del presupuesto estatal referidas a ese mismo espacio de tiempo. El presupuesto del Estado asume así una misión de naturaleza complementaria con relación a la específica situación en que se en-

-----

(1) Vid. Due, obra citada, página 468, donde de manera resumida pero con enorme claridad, se exponen los problemas que la práctica de los estabilizadores automáticos ha suscitado en los Estados Unidos.

cuentre la economía de un determinado país (1).

Desde otro punto de vista (2), la multiplicación de las medidas de intervención planteaba el problema de sus posibles efectos contradictorios o neutralizadores entre sí. La necesidad de coordinar las citadas medidas y poseer al mismo tiempo un panorama lo más completo posible de la economía a la cual iban referidas, trajo como consecuencia el nacimiento de dos institutos diferentes. Por un lado era necesario conocer la situación anterior y su inmediata evolución: surgen así las llamadas "cuentas de la economía nacional". Por otro, había que marcar un rumbo (3), prever cuál iba a ser la marcha de esa economía en su conjunto durante los años venideros; al documento que recoge estas previsiones se le ha dado en llamar "presupuesto económico nacional".

a''). ANGÉLOPOULOS define el presupuesto económico nacional como "el acto de previsión integral de los ingresos y gastos probables de la Nación durante un periodo de tiempo determinado" (4). La importancia de este documento para el -

-----

(1). Vid. P. da Pitta e Cunha, "Equilíbrio orçamental e política financeira anticíclica", Bol. Dir. Gen. Con. 1962.

(2). Vid. La colaboración de Tinbergen y Stuvell en el "Tratado de Finanzas" de Gerloff - Neumark.

(3). Vid. En sentido contrario Naharro "Hacienda Pública y sistemas económicos", Arch. Fin. 1951, página 184.

(4). Vid. Angélopoulos "Planisme et Progrés sociale", Ed. Lib. Gen. 1953.

presupuesto financiero reside - según TINBERGEN y STUVEL - "en la posibilidad de comparar el presupuesto del Estado con el ingreso nacional y sus partes" (1). El presupuesto del Estado viene a ser parte integrante de un documento más amplio en el que se refleja toda la actividad económica de la Nación, recogida en sus cuatro sectores fundamentales: consumo, producción, comercio exterior y sector público, facilitándose enormemente el estudio de las relaciones que median entre los referidos sectores, y sobre todo "las conexiones recíprocas - entre las medidas económicas del Estado y las transacciones - de los consumidores, de los empresarios y los flujos del comercio exterior" (2).

Sobre la base de estos datos confeccionan los estados - sus propios planes de actuación (3). Puede decirse que el Plan como medio de realización de los objetivos del Estado se ha impuesto en estos últimos años de una manera casi absoluta (4). FONROUGE cita como causas de esta proliferación de las tendencias planificadoras: el éxito de las experiencias soviéti-

-----

(1). Vid. Tinbergen y Stuvél, ob. cit. página 251.

(2). Vid. Colm, obra citada, página 241.

(3). Vid. El Raport de Reuter al Congreso de Basilea de 1949, sobre "Le budget dans le cadre de l'Economie National".

(4). Vid. Jacomet, "Le budget considéré comme l'instrument financier des plans économiques de longue durée", en Annales finances publiques VI-VII.



cas, las enseñanzas de la crisis de 1929-32 y los efectos de la colosal movilización de recursos realizada con motivo de la Segunda Guerra Mundial (1). Dejando ahora a un lado la mayor o menor compatibilidad entre democracia y planificación, así como las distintas formas que esta última puede adoptar - (integral, liberal y democrática), interesa (2), sin embargo sobremañera considerar la objeción de fondo que PAPI manifestara acerca del "cosidetto bilancio economico" (3).

La planificación en su apercpción más generalizada expresa la política general del Estado y determina los objetivos a alcanzar en un determinado periodo de tiempo partiendo de unos recursos dados (4). No hay posibilidad de trazar un plan adecuado si no se parte de una investigación seria y profunda - del sistema económico positivo de que se trate (5). Este conocimiento indispensable de lo que es una economía en un momento dado, se lo proporciona al planificador estatal las cifras de la contabilidad nacional, que "tratan de expresar la totalidad de los recursos y de los gastos de los diversos compo--

-----

(1). Vid. Fonrouge, obra citada, página 22.

(2). Vid. Myrdal, "Solidaridad o desintegración", ed. Fondo de Cultura Económica, 1956.

(3). Vid. Con el mismo título: Archivio Finanz. 1951.

(4). Vid. Angelopoulos, ob. cit. loc. cit.

(5). Vid. F. Di Fenizio, "La programmazione globale in Italia", 1962, página 16 y siguientes.

nentes de la comunidad nacional" (1). La contabilidad nacional - según opinión común - representa para la nación, lo que la contabilidad de gestión para las empresas y permite conocer los agregados fundamentales de la actividad económica - macroeconomía - (producto nacional y renta nacional).

Considera PAPI que la contabilidad nacional podría contribuir eficazmente a encajar el presupuesto del Estado dentro de la economía, cuando dejara de ser mera estadística, es decir "cuando pasara a formar parte integrante de una teoría que considerase también las consecuencias de la actividad económica de los individuos y del Estado". Y continúa el citado profesor: "cierto que el presupuesto del Estado debe subordinarse a la economía, pero cómo dar a esta fórmula tan vaga un contenido científico. Se pretende encontrar en la contabilidad nacional el remedio a todos nuestros males. Pero ¿puede acaso la contabilidad nacional - primer escalón de la macroeconomía: anotaciones de cantidades globales - proporcionar un contenido científico suficiente al presupuesto del Estado tal y como pretende REUTER?" (2). La respuesta de PAPI es un "no" rotundo. El presupuesto del Estado - concluye el anciano Rector - "solo podrá encuadrarse dentro de la vida económica de un país, cuando se haya podido elaborar

-----

(1). Vid. R. Barre, "Economía Política", I, pag. 188 ss.

(2). Vid. Reuter, ob. cit. páginas 7 y siguientes.

un conjunto de verdades acerca de las variaciones que la actividad de los individuos y del Estado impriman a la renta nacional", único puente entre la microeconomía y la macroeconomía.

La aportación fundamental de la contabilidad nacional es ese plasmar en cifras el ambiente económico que circunda a la actividad estatal, pues en definitiva las decisiones que adopte el Estado van a influir - y no despreciablemente - en ese mismo ambiente (1).

b''). Llegados a este punto tal vez sea conveniente afirmar que la noción del presupuesto nacional "no viene a absorber, ni a reemplazar la de presupuesto clásico, sino que tiende mas bien a completarla" (2). El presupuesto económico más que un presupuesto "es una cuenta nacional, un cuadro económico que facilita la administración de los recursos nacionales por el Estado" (3). Es, en resumen, un instrumento de orientación, que al abarcar la totalidad del potencial económico de la nación sirve de base a la política económica del Estado, que hoy se manifiesta fundamentalmente a través de las previsiones presupuestarias.

Considerado como plan, el presupuesto económico nacio-

-----

(1). En España amplios y profundos trabajos tendentes a la estimación de la Renta Nacional se realizaron en 1958 bajo la dirección del profesor Torres Martínez.

(2). Vid. Duverger, ob. cit. Sección I.

(3). Vid. Fonrouge, ob. cit. página 113.

nal viene a ocupar una posición intermedia entre el presupuesto financiero clásico (típicamente individualista) y la planificación integral obligatoria (propia de las economías socialistas). No obstante (1), la diferencia entre estos verdaderos presupuestos (plan y control) y el presupuesto económico nacional (sólo plan) estriba en que este último carece de contenido jurídico, es decir, no constituye un acto legal obligatorio, porque "si bien es un acto de previsión, no lo es de autorización" (2). La doctrina italiana que se ha preocupado con abundancia del tema, ha elaborado toda una serie de diferencias entre uno y otro documentos que no hace al caso citar aquí (3).

c''). G. FONROUGE pasa revista con bastante detenimiento a cómo fué surgiendo la idea de un presupuesto económico nacional en los distintos países (4). A la Unión Soviética corresponde la primacía en el tiempo, ya que desde 1930 cuenta con un plan financiero que constituye el balance de la financiación del sector colectivista, con un plan económico general de carácter anual dentro del cual se halla anclado el

-----

(1). Vid. Fonrouge, ob. cit. página 113.

(2). Vid. Duverger, obra citada, Sección I.

(3). Vid. El resumen que aparece firmado por Buscema en la voz "bilancio" de la "Enciclopedia del Diritto", T.V.

(4). Vid. Fonrouge, obra citada, páginas 115 a 120.

plan financiero, y por último con el plan quinquenal que informa al plan económico general (1).

En Inglaterra a partir de 1941 se inicia la práctica de agregar al presupuesto propiamente dicho un libro blanco con series estadísticas sobre la renta nacional (Preliminary Estimates of National Income and Expenditure), práctica que se completa en 1947 con el Economic Survey (exposición detallada de la situación económica general (2) y perspectivas).

En Francia la idea de un presupuesto económico nacional aparece en 1946 (3) con el "Inventario Schuman" (mero estado contable retrospectivo), se perfecciona con el Plan Monnet (que incluye la primera cuenta económica general), toma cuerpo con el "Informe sobre las cuentas económicas de la Nación" que contiene previsiones para 1951, y finalmente, en 1952 se crea "la Comisión de cuentas y presupuestos económicos de la Nación", cuya labor culminará en el Decreto 56-601 de 19 de junio de 1956, leyendose en su Exposición de Motivos: "en la conveniencia de que se ponga claramente de relieve la situación del conjunto de la economía y los límites

-----

(1). Vid. "La planification financière en URSS" en Statistiques et études financières, nº 17-18, 1953.

(2). Vid. Martín, "Les finances publiques britanniques 1939-55", Ed. Lib. de Medices, 1956.

(3). Vid. Mancel, "Le budget et le financement du plan", en Rv. Science et Legislations Financieres 1947.

dentro de los cuales ésta puede moverse, el presupuesto, en su sentido tradicional, deberá ser situado en el conjunto - de la actividad financiera pública". A cuyo objeto se dispone que: "La ley de presupuestos presentará en lo sucesivo - los objetivos económicos y financieros del Gobierno, definidos por un informe económico y otro financiero basados en - la Contabilidad Nacional".

En Holanda a partir de 1946 al presupuesto financiero se le acompañó un informe retrospectivo de las cuentas del Estado, y además un esbozo de presupuesto económico, que - desde 1949 toma carta de naturaleza con la creación de la - "Oficina Central de Planificación", cuya misión fundamental consiste precisamente en elaborar el "Presupuesto Económico Nacional".

En los Países Escandinavos (Suecia, Noruega y Dinamarca) el presupuesto económico se constituye en elemento normal para la formulación de la política económica a partir - de la Segunda Guerra Mundial. A dicho documento se adapta - el presupuesto financiero, que año tras año viene a hacer efectivos los objetivos previamente señalados. El Presupuesto Económico Nacional noruego es algo más que una mera previsión, en cuanto que viene aprobado por el Parlamento juntamente con el tradicional e incluye un auténtico programa de acción con objetivos claramente definidos. En Suecia y Dinamarca, por el contrario, reviste el típico carácter informativo.

En España el Plan de Desarrollo Económico y Social ha significado el primer intento de ofrecer una visión unitaria de la coyuntura económica nacional, con vistas a conseguir - "el ritmo más rápido posible de crecimiento económico dentro de unas condiciones generales de estabilidad". Partiendo del análisis de la situación económica actual, se marcan unas metas y se hacen unas previsiones, a cuyo objeto se instrumentan los correspondientes medios económicos a través de los respectivos presupuestos financieros. Es decir, el esquema - teórico resulta perfecto. El entrar a considerar si el conocimiento de los sectores económicos que integran nuestra Renta Nacional era, o es, lo suficientemente perfecto como para trazar un Plan de tal envergadura (1), es un problema que excede por completo la finalidad que persiguen estas páginas - introductorias. Finalidad que no es otra sino ofrecer un bosquejo, una indicación de la trayectoria seguida por el Presupuesto del Estado en lo que va de siglo, que sirva como de - antesala al concepto y naturaleza de la institución presupestaria que el doctorando sostiene.

En los Estados Unidos propiamente no existe una planificación económica en sentido estricto (2). No obstante, des

-----

(1). Vid. Los comentarios de Fuentes Quintana y Tama--mes al Plan de Desarrollo.

(2). Vid. Fonrouge, ob. ct. pag. 120, donde se recoge una amplia bibliografía.

de la Employment Act de 1946, que creó el Council of Economic Advisers, la consideración de los factores económicos en la sanción del presupuesto se ha acentuado considerablemente. De la colaboración entre el Budget Bureau y el Council of Economic Advisers nació la práctica de agregar al mensaje sobre el presupuesto, que hace el Presidente al Congreso, otro documento titulado "The President's Economic Report", que analiza la situación económica por la que atraviesa el país y los fines inmediatos de la política económica. También existe en los Estados Unidos un Nation's Economic Budget que tiene el carácter de simple cuenta retrospectiva sin marcar rumbos ni contener previsión alguna.

e). La evolución experimentada por el presupuesto en cuanto "plan", que ha pasado de ser un documento administrativo y contable lo más reducido posible, a otro que aspira a conseguir el equilibrio de la economía nacional, ofreciendo al Estado la posibilidad de actuar con seguridad y eficacia dentro del cuadro económico nacional (1), se corresponde a una evolución paralela verificada en el presupuesto como "control".

La efectividad de las medidas financieras sobre el sistema económico depende en gran parte - dice NEUMARK - de la prontitud con que esas medidas se adopten y pongan en práctica.

-----

(1). Vid. Laufenburger, "Traité d'Economie et de Legislation Financière", Tomo III, 3ª Edición, 1948, pag. 233.



ca. Las instituciones juridico-políticas de los regímenes democráticos constituyen a menudo un obstáculo a este propósito (1). Los partidarios de la política intervencionista se enfrentan por eso con un difícil dilema: se precisa de un lado una lucha rápida y eficaz contra las perturbaciones económicas - cuyo aumento puede poner en peligro la libertad democrática - y ello exige un cierto trasvase de poderes al ejecutivo; pero de otra parte, es innegable que ese aumento de poderes del ejecutivo puede ser origen de abusos que hagan peligrar la libertad de mercado y con ello a la propia democracia (2).

Han cambiado las condiciones económicas, son otras las metas y ambiciones sociales, el Estado ha acometido funciones que ni de lejos podían vislumbrarse tan solo cincuenta años antes (3), en fin, son otros el carácter y significado del presupuesto estatal, porque no es lo mismo ser espectador que ser actor (4). Por ello cualquiera que sea la orientación

-----

(1). Vid. Naharro, "Evolución y Problemas.....", donde dice: "Nace de esta manera una colisión en las democracias entre su capacidad para comprender lo que las conviene y sus posibilidades para ponerlo en ejecución sin atropellar el aparato formal de las garantías jurídicas", (página 79).

(2). Vid. Neumark, "Des obstacles s'opposant à la réalisation d'une politique financière rationnelle", Bul. Ban. Nationale de Belgique, Junio 1958.

(3). Vid. Groves, "Financing Government", 4ª ed. 1954.

(4). Vid. Keynes, "Teoría General del Empleo, el interés y el dinero".

que prevalezca en punto al ordenamiento jurídico del presupuesto, no dejará de reconocerse la importancia del poder legislativo como órgano de control e instrumento de la seguridad jurídica de los administrados.

Los principios presupuestarios clásicos quedaron superados, al menos con el rigorismo con que fueron aplicados antaño. "La política financiera contemporánea recaba una serie de medidas de actuación agilmente utilizadas y por ello rompe con los venerables principios presupuestarios. La coyuntura y las propias previsiones a corto plazo exigen la adopción de medidas tan inaplazables que no pueden insertarse en el presupuesto del próximo periodo anual. Las disposiciones estabilizadoras han de ser acordadas a la vista del real y efectivo comportamiento del Tesoro a través de los ingresos y pagos. Es decir, el presupuesto aún integralmente concebido no siempre se ejecuta según sus propias previsiones" (1). Estas son cosas bien sabidas (2), pero ¿de que manera influyen tales acontecimientos en hacer posible una nueva visión del control presupuestario?.

-----

(1). Vid. Albiñana, "Apuntes", Facultad de CC.PP.EE.CC.

(2). Vid. D'Albergo, "In Tema di svolte nella teoria della Finanza Pubblica", en Studi in onore di G. Zingali, donde se sostiene la sugestiva tesis de que son diferencias de grado y no de pensamiento las que caracterizan la Teoría General Económica pre y post-keynesiana, ya que la actividad financiera siempre estuvo considerada, en la teoría y en la práctica como funcional. Ni Keynes, ni Hansen, ni Lerner representan, en el pensamiento de D'Albergo, etapa evolutiva alguna.

a'). Las nuevas concepciones sobre la misión del Estado forzosamente tenían que influir en el tipo de control llevado a cabo por las Cámaras sobre la actividad del Gobierno (1). No podía tener el mismo significado un control sobre una actividad meramente consuntiva e improductiva, que ese mismo control realizado sobre una actividad que se considera económicamente útil y socialmente deseable. Carece de sentido cuando se considera al gasto público bajo este prisma, pensar en limitarlo a toda costa o el esforzarse por presentar un presupuesto equilibrado. Mucho más lógico parece el preguntarse ¿ responde en realidad el gasto público a la política prevista ? (2).

En cuanto a los ingresos la dificultad de su control siempre será grande. El gasto es un hecho financiero que normalmente agota sus efectos una vez realizado el pago. Sin embargo, en el caso de los ingresos, entre percepción y gasto existe una fase intermedia de "custodia" cargada de problemas.

Naturalmente la política a seguir viene determinada por el Gobierno, pues si el Parlamento representa al pueblo, el Gobierno representa a la mayoría del Parlamento. No obstante, dado el antagonismo de las relaciones Gobierno-Parlamento que se manifiesta "desde el primer día que sale el Gobierno -

-----

(1). Vid. Trotabas, "Précis de Science et Législation Financières", París, 1964.

(2). Vid. Arena, "Il bilancio nella moderna finanza funzionale e il suo controllo", en Il Risparmio, mayo 1965.

de entre los propios diputados" (1), la preponderancia de uno u otro órgano en la determinación de la política dependerá de cuáles sean las relaciones entre ambos poderes, lo cual es consecuencia de la organización política que preside la vida de cada país.

La situación que ha venido considerándose como "clásica", consistía en un forcejeo entre el Gobierno y el Parlamento, tratando el primero de librarse del control parlamentario, y mirando el Parlamento con desconfianza las crecientes libertades y poderes del ejecutivo. Este forcejeo llegaba a su punto máximo en el momento de deliberar acerca del presupuesto.

Seguridad jurídica y eficacia económica no son dos principios incompatibles. Son obvias las ventajas de la seguridad jurídica incluso para cualquier tipo de política económica: la confianza que determinadas medidas puedan crear en el ánimo de empresarios y consumidores, la colaboración de la iniciativa privada y la creación de ese clima favorable ante cualquier decisión del Gobierno, son aspectos que ninguna política consciente se atrevería a desconocer (2).

Hoy, en verdad, se busca ante todo un control eficaz y flexible. Carece de sentido aquel tipo de control cuya principal finalidad consistía en tratar de limitar la libertad de acción del Gobierno por la vía de los clásicos principios pre

-----

(1). Vid. Neumark, obra citada, página 294.

(2). Vid. F. Estapé, "Política económica y tributaria".

supuestarios de unidad, universalidad, anualidad y equilibrio.

Suced~~e~~ sin embargo, que es una delegación de poder tan grande la que se hace en favor del ejecutivo, que forzosamente debe quedar su gestión sometida a algún tipo de control. Pero a cuál. De qué manera podrá realizarse.

En España, por ejemplo, el control presupuestario no es llevado a cabo solo por las Cortes. La propia Administración se autocontrola por dos caminos diferentes: bien por medio de sus propios órganos, en nuestro caso la Intervención General del Estado, bien por medio de órganos del Estado que gozan - de una mayor o menor independencia, en nuestro caso el Tribunal de Cuentas (1).

La esencia del problema reside en que debe arbitrarse - algún medio de fiscalización (2), pero al mismo tiempo es necesario evitar una intromisión tal del legislativo en las tareas del Gobierno, que llegue a dificultar el normal desenvolvimiento de la gestión administrativa. "Dar con una salida a este dilema - dice NEUMARK -, llegar a la óptima combinación entre confianza y desconfianza, que permita dejar hacer y controlar, es el problema fundamental del Derecho Presupuesta---rio" (3).

-----  
(1). Como principio general puede afirmarse que a medida que disminuye la fiscalización parlamentaria aumenta la administrativa.

(2). Vid. Sainz de Bujanda, ob. ct. pag. 332 a 382, donde se aprecian las consecuencias de una Administración totalitaria.

(3). Vid. Neumark, obra citada, página 294.

a''). Con el deseo de ofrecer una solución al dilema expuesto, han surgido, sobre todo en la práctica parlamentaria de los distintos países, una serie de principios conciliadores que pretenden zanjar las posibles diferencias entre uno y otro poder, optando, generalmente, por la vía de en medio. Es necesario destacar que en este terreno las soluciones políticas suelen prevalecer sobre las estrictamente doctrinales, y, en definitiva, determinar cuál de los dos poderes ha impuesto su criterio es una cuestión de hecho, que encuentra respuestas diferentes a tenor de las constituciones políticas de los distintos países.

En líneas generales, y dejando a un lado el siempre peculiar sistema inglés, la técnica más al uso consiste en hacer un reparto de fuerzas. Considerando dividido en cuatro fases el proceso presupuestario (preparación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas), en dos de ellas (preparación y ejecución) suele prevalecer el poder ejecutivo, y en las otras dos (aprobación y rendición de cuentas) el legislativo (1). Las razones de este reparto son obvias.

Desde la aparición en 1748 del "Espíritu de las Leyes", la idea de que era necesario dividir los poderes del Estado absoluto se fué afianzando progresivamente. Habría un órgano ejecutor: el Gobierno, y otro deliberante: el Parlamento. Lógico

-----

(1). Vid. Salvi "Premessa ad uno studio sui controlli giuridici", 1957.

es pues que al Gobierno, como órgano en más inmediato contacto con la realidad administrativa y social, compete la preparación y ejecución del Presupuesto; en tanto que al Parlamento quedan reservadas las funciones propias del control.

b''). En nuestros días, sin embargo, el poder ejecutivo ha ido ganando posiciones. Bien al asalto (caso de los bruscos movimientos antiparlamentarios que llenan la década 1922-1932), bien más lenta y pacíficamente (compárense, por ejemplo, las constituciones francesas de 1946 y 1958), el resultado ha sido el mismo: un reforzamiento del poder ejecutivo.

No son causas ajenas a este robustecimiento del poder ejecutivo ni las doctrinas que propugnan una mayor intervención del Estado en la vida económica, ni, en general, todas las ideas dimanantes del "Welfare State".

Una época caracterizada por la especialización y los crecientes avances técnicos, y que hace de la eficacia su primera norma de conducta no podía dejar la gestión de la primera empresa de la nación en manos de diletantes. La nueva burocracia apoyada en sus conocimientos técnicos ha adquirido una influencia considerable en los Estados modernos. Este hecho, - que a primera vista podría interpretarse como una causa más - de las muchas que han influido en el auge del ejecutivo, pues en definitiva a él están subordinados los funcionarios, ha sido analizado más profundamente por BLONDELL, y sus conclusiones varía sensiblemente de aquellas extraídas prima facie. Pue-

de comprobarse - dice el citado autor - cierta tendencia por parte de la burocracia "a independizarse, pues por encima - del elemento técnico, estable y permanente - el funcionario, viene a colocarse el elemento político, inestable, y muchas veces ignorante, del Ministro y los altos cargos de la jerarquía administrativa" (1).

La preponderancia de la burocracia va sin duda unida a la necesidad de conocimientos específicos para la buena administración y gestión del presupuesto. Esta preponderancia - será tanto mayor cuanto más elevado y complejo sea el propio documento financiero.

Se dice que el poder ejecutivo es hoy el centro del Estado, en realidad siempre lo fué. De él derivaron el judicial y el legislativo. En el Estado absoluto la Administración pública era ajena a la Ley, el Derecho no jugaba ningún papel - en aquel tipo de Estado por la sencilla razón de que no había más límites a la actividad regia que los derivados de su propia conciencia y de su responsabilidad ante Dios (2).

Cuando a partir de la Revolución francesa la Administración queda sometida a la voluntad general que encarna la Revolución y se manifiesta en la Ley, el legislativo, que hace - las leyes, primará momentaneamente sobre el ejecutivo.

-----

(1). Vid. Blondell, "Les fonctionnaires dans la nation", en Arch. Phil. Droit et Sociologie juridique, VI, 1936.

(2). Vid. O. Mayer, obra citada, página 48.



Sin embargo, a medida que el ámbito de la ley se extendía más y más, éstas dejaron de ser obra del poder legislativo. Los parlamentos marcan las grandes directrices políticas, pero las leyes las hacen los técnicos; el poder legislativo, - a modo de coro griego, sirve solo de contrapunto. Su papel se limita a decir "sí" o "no", cuando se trata de dictar disposiciones legislativas.

De lo anterior se desprende que los parlamentos conservan sus facultades dentro del ámbito de "lo político", pero frente al elemento técnico corren el riesgo de perder toda posibilidad de control si no crean dentro de su seno las oportunas comisiones permanentes, que les libren de caer en las manos de la alta burocracia, fugitiva no solo del parlamento, sino también del gobierno.

b'). Los antiguos principios presupuestarios eran los - mas eficaces colaboradores del Parlamento en su misión de controlar la gestión de los caudales públicos. Su caída ha ensorberbecido a la Administración, porque hasta el momento no han sido eficazmente sustituidos por otros.

Se ha repetido hasta la saciedad que el gasto público - ha dejado de ser simple medio con que atender a los servicios públicos, para convertirse en un poderoso estímulo del desarrollo económico; que el impuesto ha dejado de ser "neutral" para cumplir finalidades extrafiscales; que el empréstito ya no es un recurso extraordinario, sino medio normal con el que

atender a necesidades rentables o no rentables; que, incluso, se puede crear moneda en circunstancias especiales; en fin, - que frente al equilibrio anual de carácter contable, hoy se pretende un equilibrio económico, un "estar en función" de la economía que ha dicho LERNER. Pero a pesar de todos los esfuerzos del citado profesor norteamericano (1), no es tan fácil "ordenar a las autoridades que, en vez de mantener los gastos iguales a los ingresos, mantengan el ritmo del gasto - en el nivel que produce el pleno empleo y evita la inflación".

Las justificaciones a esta especie de "caída de los dioses" han surgido asimismo por doquier. La necesidad de reforzar al ejecutivo con vistas a lograr una acción administrativa más eficaz; las nuevas preocupaciones estabilizadoras del ejecutivo que exigen cierta agilidad y capacidad de maniobra económicas; el funcionamiento imperfecto del legislativo por su actuación intermitente y por no presidir sus deliberaciones un completo conocimiento de la realidad económica; y por último, la fluidez que recaba el creciente intervencionismo - del Estado, mal podrían armonizarse con unos principios destinados, precisamente, a mantener el presupuesto pequeño y - por añadidura equilibrado. En una palabra, "las propiedades - de integridad y unidad bajo las cuales la Hacienda tradicional asentó la institución presupuestaria han sufrido excepcio-

-----

(1). Vid. Lerner, obra citada, página 157.

nes tales, que hoy hacen imposible calificar de generales a los principios presupuestarios clásicos" (1).

Los principios que brotaron del enfoque clásico - señala TRIAS FARGAS - eran negativos y abstencionistas, pero también eran claros y concretos, demasiado rígidos y sencillos - para prestarse a disquisiciones especulativas. "El nuevo sistema ha destruido el concepto clásico de la Hacienda, asimilandola a la problemática de la teoría económica general. Pero otra cosa muy distinta es que haya sido capaz de equiparla con un sistema de principios breves, claros y concretos, como había logrado la Hacienda pública clásica" (2).

Se pregunta COIM "¿Existen en la Ciencia de la Hacienda moderna otras reglas o normas que aquellas que dicen que la política del ingreso y la política del gasto público tienen - que ser conducidas de acuerdo con las necesidades económicas y con la economía política general?" (3).

El cambio operado en los principios tradicionales se ha reflejado asimismo en la forma de verificarse el control presupuestario. Si el presupuesto ya no es solo el medio de asegurar el Parlamento su control sobre el Gobierno, sino, ade-

-----

(1). Vid. Albiñana, "Apuntes", Facultad CC.PP.EE. y CC.

(2). Vid. Trias Fargas, "Pr'ologo" a la "Teoría General del Impuesto" de Schmölders, página XXVIII.

(3). Citado por Trias Fargas en el Prólogo a la "Teoría General del Impuesto", de Schmölders, página XIX.

más, eficaz instrumento económico en manos del Gobierno. Parece natural, no que el control parlamentario tienda a restringirse, como pretende DUVERGER, sino que cambie en su finalidad y orientación.

"La coyuntura económica determina con frecuencia inapla-  
sables cambios en la política económica que el presupuesto sir-  
ve y condiciona. Las previsiones, en ocasiones, no pueden ser  
tan clarividentes que se aproximen a las necesidades o actua-  
ciones variantes en el curso del ejercicio económico. Y esta -  
realidad del actual momento financiero se impone recabando pa-  
ra el ejecutivo una cierta libertad en sus decisiones de gasto  
público (consumo e inversión), sin tener que recurrir al poder  
legislativo para que altere las previsiones iniciales. Por o--  
tra parte, el legislativo no necesita pronunciarse con todo de-  
talle sobre los gastos a realizar durante el ejercicio, basta  
con que dé las reglas de desarrollo del propio presupuesto y -  
se pronuncie sobre los grandes renglones del mismo" (1).

En la moderna Economía Pública las resoluciones sobre la  
disposición de bienes y servicios, y sobre la distribución y -  
pago de los mismos, son adoptadas por la organización política,  
es decir, por la colaboración entre los órganos parlamentarios  
y administrativos. Esta ha sido, en síntesis, la respuesta al

-----  
(1). Vid. Albiñana, "Apuntes", apéndice III, para la Fa-  
cultad de CC.PP.EE. y CC. de Madrid, cuya inspiración en las -  
modernas orientaciones francesas es evidente.

difícil cometido que se le presentaba a la moderna democracia parlamentaria. El dilema: o libertad del ejecutivo frente a la coyuntura, o control riguroso de esa actividad, no se ha presentado en términos tan dramáticos como temieron algunos autores.

En torno al principio de colaboración gira hoy todo el Derecho Público (1). La cooperación se ha hecho imprescindible para la subsistencia de las naciones, de las familias, de los individuos y de todos los grupos organizados en general (2). El Estado, como fundamental grupo organizado, no ha podido que dar al margen de esta corriente. Sus órganos (Parlamento y Administración) no obran en un vacío social, sino que se ven sometidos a las distintas presiones de los individuos y demás grupos menores organizados dentro de la propia comunidad nacional. La subsistencia del Estado exige que por doquier se busquen fórmulas tendentes a aglutinar, a coordinar esfuerzos. El hecho de que incluso los modernos sistemas filosófico-políticos deriven hacia fórmulas eclécticas, huyendo de visiones unitarias y exclusivistas, es una prueba más a favor del fenómeno comentado.

-----

(1). Vid. Myrdal, "Solidaridad o desintegración", ed. Fondo de Cultura Económica, 1956.

(2). "Las relaciones mutuas entre las naciones y entre las personas se deben estrechar mediante la acción solidaria de todos, según múltiples formas de asociación, lo cual ~~se~~ verifica en nuestro tiempo, con grandes ventajas, en la colaboración económica, social, política, cultural, sanitaria y deportiva". Encíclica "Pacem in Terris".

En este ambiente la función política originaria del presupuesto - control del Parlamento sobre la Corona - es sustituida por otra forma de control - escribe COIM - el de "aquellos que reclaman prestaciones adicionales del Estado, ponderando sus consecuencias para los contribuyentes" (1). El presupuesto viene a constituirse en instrumento coordinador de dos deseos opuestos: el de mayores prestaciones públicas y el de menores cargas tributarias.

Solo en tiempos modernos se reconoció que el control ejercido por el parlamento mediante el presupuesto, podría llegar a ser mucho más eficaz si acentuaba, no ya su misión impositiva, sino la positiva. En este sentido el sistema inglés - ofrecía un ejemplo a considerar detenidamente, porque dejando al Gobierno un amplio margen de libertad en cuanto a la ejecución, se facilitaba enormemente su capacidad de maniobra y su eficacia; y al mismo tiempo, efectuando un minucioso y puntual examen al momento de la rendición de cuentas, se conseguía el inexcusable y oportuno control. Ciertamente que las peculiares relaciones que median entre el Gabinete y el Parlamento ingleses son las que hacen posible la situación referida. Nadie pretende trasplantar "modos de ser", ni olvidar consejos dados hace veintisiete siglos (Solón), aunque más de una vez se hayan olvidado. Sin embargo, puede ser útil tomar en consideración el

-----

(1). Vid. Colm, ob. cit. página 234.

modo de desenvolverse las distintas experiencias ajenas (1).

"Si el Jefe del Gobierno dispone de un procedimiento presupuestario que le ayude a proyectar y luego a proponer al Parlamento un eficaz programa de gobierno, y si los metodos de dicho procedimiento permiten un constante control de la ejecución de dicho programa, no solo resultará más eficaz la actividad estatal, sino que estarán dadas las condiciones para un mejor control parlamentario" (2). El problema reside, precisamente, en encontrar los principios que presidan ese procedimiento presupestario que COLM reclama.

En el centro de la problemática que plantea el moderno - control presupuestario está el dar con los principios que vengán a rellenar el vacío dejado por la crisis de los clásicos. Se trata de hallar unos principios que, como dice COLM "por una parte satisfagan la necesidad de un instrumento que permita la formulación de programas gubernativos de acuerdo con las necesidades sociales y económicas, y que por otra parte revelen al pueblo los verdaderos costos de semejantes medidas" (3).

El Parlamento, dice HALLER, "debe tener bajo su control la economía financiera pública total" (4). Es sabido que este

-----

(1). Vid. Ingrosso, "Il controllo successivo sul bilancio e la Corte dei Conti in Italia", Arch. Fin. 1951.

(2). Vid. Colm, obra citada, página 232.

(3). Vid. Colm, obra citada, página 234.

(4). Vid. Haller, obra citada, página 406.

control no puede ser el mismo que se desarrolló a la luz de los llamados principios clásicos, porque hoy ya no es tanto un límite, cuanto un medio de formación democrática de la voluntad, expresada por la mayoría del Parlamento portavoz en ese momento de la soberanía nacional. La dificultad consiste en dar con aquellos principios que presidan el nuevo tipo de control haciéndolo más fácil y efectivo.

Tres pudieran ser estos principios:

1º.- El principio de complementariedad o funcional.

2º.- El principio de determinación global.

3º.- El principio de publicidad.

a''). El principio de complementariedad o funcional significa que al presupuesto del Estado incumbe la misión de integrar la economía nacional (1), de estar en función de la misma para conseguir que la demanda efectiva absorba por completo el producto social.

El principio de complementariedad se manifiesta en una doble exigencia. Por unaparte, establecimiento de un sistema de contabilidad social que permita conocer las relaciones o transacciones que se constituyen entre los principales sectores de la actividad económica (2). Por otra, necesidad de apre

-----  
(1). Vid. A. Tautscher, "Il Piano Finanziario", en Archivio Finanziario, 1953.

(2). Vid. R. Barre, "Economía Política", Tomo I, páginas 188 a 235.



ciar el coste y utilidad de los servicios públicos como medio de lograr una selección de gastos que mejore la actividad financiera del Estado (1).

La razón de esta dualidad de exigencias es la consecuencia directa de ser el presupuesto el principal instrumento de política económica en manos del Estado, y responde al elemental principio de conocer: Primero, el objeto sobre que se va a actuar, en este caso, la economía nacional (de ahí el auxilio de los métodos de la Contabilidad Social). Segundo, el cauce a través del cual va a llegar la acción del Estado a la economía, en este caso, el Presupuesto (de ahí la necesidad de estructurar convenientemente el gasto público).

El estudio de las técnicas de la Contabilidad Social es tarea que queda por fuera del objeto de este trabajo. No así los problemas derivados de la contabilidad pública y de la estructura presupuestaria.

La contabilidad, tanto en su rama especulativa como administrativa, es por excelencia la ciencia del control. La primera, parte del inventario; la segunda, tiene por base el presupuesto. Pero la finalidad de ambas es la misma: reflejar los resultados de una gestión para que pueda ser juzgada. Es más, podría decirse que hoy la línea entre ambas contabilidades ha quedado bastante desdibujada, pues el Gobierno - en la concep-

-----  
(1). Vid. Neumark, "Problèmes d'actualité budgétaire et fiscale en Allemagne Occidentale", Rv. Sc. Leg. Fin. 1953.

ción de TAYLOR - es un gran negocio (1).

Hasta época relativamente reciente la contabilidad pública solo perseguía objetivos fiscalizadores. Hoy el presupuesto es algo más que una simple institución contable. Mediante su aprobación se convierte en el principal instrumento de la política económica; la casi total actividad del sector público queda plasmada en él. Naturalmente, cuanto más y mejor conozca el Gobierno todas las transacciones financieras públicas, mayores probabilidades de éxito tendrá su política económica.

Cierto que la rentabilidad no constituye el criterio esencial que guía a la Administración pública en su gestión, pero ello no es obstáculo para que se intente conocer la más exactamente posible cuál es el costo de los servicios públicos.

La contabilidad administrativa no es por sí sola suficiente para dar a conocer de modo completo el coste de los servicios que el Estado facilita a la colectividad, y no lo es, sencillamente, porque no nació con esa finalidad, y por-

-----

(1). Neumark se ha planteado el problema de la administración financiera de las empresas públicas, preguntándose por cuál sería su forma de gestión más adecuada. Después de rechazar su inclusión dentro del presupuesto del Estado y su completa autonomía, se inclina por la fórmula de adoptar para ellas un presupuesto suplementario en el que se hiciera constar solamente el déficit o el superávit derivados de su gestión. Dicho presupuesto suplementario incluiría únicamente a las empresas que realizan un verdadero servicio público, en tanto que las empresas industriales propiamente dichas gozarían de una autonomía casi completa. (Ob. cit. pag. 324).

que, con posterioridad, se ha visto además desbordada por el enorme desarrollo del dominio fiscal del Estado. El presupuesto de hoy - decía PARRAVICINI - "comprende una actividad financiera mucho más amplia que la desarrollada tan solo - cincuenta años antes: de un lado, a la actividad financiera propiamente administrativa se ha venido a añadir una actividad financiera siempre creciente de carácter económico y social; de otro, las mismas dimensiones de esta actividad tomada en su conjunto han adquirido volúmenes gigantescos"(1).

Si lo que se pretende es que el presupuesto sea un espejo lo más fiel y completo posible de la actividad de la - Administración pública, es claro que una estructuración presupuestaria meramente administrativa no cubre por completo - este objetivo (2). La doctrina suele entonces recomendar para sustituir o al menos completar la estructuración administrativa, dos tipos diversos de criterios clasificatorios: el económico y el funcional (3).

-----

(1). Vid. Relación de Parravicini a los "Atti del VII Convegno di Studi di Politica Economica e Finanziaria", reunido en Nápoles (1963) para tratar de los problemas relativos a la "Riforma del bilancio dello Stato e della Pubblica Contabilità".

(2). Vid. B. Schendstok, "A Netherlands Report on Budgetary Reform", en Public Finance, número 4, 1962.

(3). Modernamente se ha sostenido, sobre todo por la doctrina francesa (Laufenburger, Duverger, Barrère, Trotabas, Bloch-Lainé y Vogüe....etc) que un Presupuesto del Tesoro Público corregiría los actuales inconvenientes que presenta el presupuesto del Estado.

La clasificación económica desde el punto de vista contable presenta la ventaja de ofrecer una visión exacta de la actividad del Estado; desde el punto de vista económico facilita la rápida inclusión del presupuesto dentro de las cifras de la contabilidad social (1). Este tipo de clasificación - precisa para su adopción una neta separación entre la actividad financiera tradicional, de carácter administrativo (presupuesto ordinario o de gestión), y la actividad financiera económica, productora de bienes y servicios (presupuesto de capital o de inversión).

La clasificación funcional presenta los ingresos y gastos del Estado agrupados por amplios sectores (2), que unidos ofrecen un panorama cualitativo completo de la actividad del Estado durante el periodo de tiempo considerado, así como la participación de los diversos grupos sociales a su financiación. El indiscutible valor político de esta clasificación - ha sido puesto de relieve por la doctrina de modo unanime -

-----

(1). En nuestro país la nueva estructura presupuestaria dispuesta para el Estado y los Organismos Autónomos por la Orden de 26-VII-1957, ha significado un paso importante de cara a adaptarnos a los principios de la Contabilidad Social. En el mismo sentido la Orden del Ministerio de la Gobernación de 31 de Julio de 1959 respecto a las Corporaciones Locales. (Vid. - Saura Pacheco "Los objetivos esenciales del Presupuesto", en Impuestos de la Hacienda Pública, número 241, 1963. En el mismo sentido el "Informe sobre la evolución de la Economía Española en 1960", del Gabinete de Estudios del Banco de España).

(2). J.R. y U.K. Hicks, "The Reform of Budget Account", en Bulletin of the Oxford University, Institute of Economics and Statistics, nº 2, Mayo 1963.

y completo (1).

En resumen, el principio de complementariedad reclama: 1º, un conocimiento lo más exacto posible de la realidad económica sobre la que va a recaer la política fiscal del Gobierno, y, 2º, una estructuración del Presupuesto del Estado que permita conocer lo más fielmente posible el total de la actividad desarrollada por la Administración pública, distinguiendo, sobre todo, entre gastos ordinarios o de gestión y gastos de capitalización. Solo así el Presupuesto del Estado podrá integrarse debidamente dentro de la economía, haciendo posible el máximo grado de bienestar para la colectividad.

b''). El principio de determinación global es una consecuencia obligada del principio de complementariedad o funcional que formulara LERNER: "impedir la inflación tiene prioridad sobre el equilibrio presupuestario" (2). Hasta aquí el acuerdo con el profesor de Chicago es pleno. Sin embargo, no basta, por insuficientemente expresivo; decir que "el Gobierno debe mantener el gasto en el nivel para el cual la demanda total del sistema no origina ni inflación ni deflación" (3).

-----

(1).Vid. M. Sprentels, "Government Budgeting. Les classifications budgétaires aux Etats Unis", Bull. Doc. nº 4, Bruselas.

(2).Vid. Lerner, "Economía del Pleno empleo", pag. 329.

(3).Vid. Lerner, obra citada, lugar citado.

Es tan extraordinariamente amplio este criterio, que prácticamente supone una delegación de control en el propio poder ejecutivo. Es pensamiento del doctorando que tal atribución de facultades no debe hacerse sin marcar previamente unas directrices concretas, unas prescripciones exactas a las cuales deberá acomodar su gestión el poder ejecutivo.

No se trata de precisar rígidamente la clase, cuantía, tiempo y modo de verificar los gastos públicos. Pero sí de encuadrar la masa de poder atribuida al Gobierno dentro de unas asignaciones globales máximas (1). Es decir, la Ley de Presupuestos fijará por sectores el gasto total máximo a realizar. Dicha fijación corresponderá a cálculos previos informados no por criterios de límite o ingerencia, sino de eficacia.

El Presupuesto francés de 1949, queriendo evitar el "mosaico de textos autónomos" (2) que resultó ser el de 1948, es un ejemplo muy representativo para ilustrar nuestro estudio: por medio de unas leyes "des maxima" quedó establecido el montante que los créditos presupuestarios globales no podrían sobrepasar; con posterioridad unas leyes "de developpement" precisarian por grandes divisiones presupuestarias las correspondientes autorizaciones de gasto y previsiones de in-

-----  
(1). En España el Proyecto de Ley de Presupuestos solo especifica los créditos por artículos o servicios.

(2). Vid. Coulbois, "Le budget, la Trésorerie et la dette publique", en Rev. Econ. Pol. Marzo-Junio 1951, pag. 244.

gresos.

La exigencia fundamental del principio de determinación global, consiste en que el centro de gravedad del control presupuestario, se traslada del control sobre la utilización de las partidas autorizadas a otro tipo más bien técnico y económico en el que se impone la consideración de la mayor o menor eficacia de los servicios a cargo de la Administración Pública. Naturalmente dicho paso trae consigo la anulación del tradicional principio de especialidad, al menos en el modo riguroso como fué entendido por los clásicos, cuya crisis se veía manifestando en su aspecto cuantitativo a través de los cada vez mas frecuentes créditos extraordinarios, suplementos de crédito y todo tipo de créditos ampliables en general; y en su aspecto cualitativo a través de las transferencias de créditos, de los créditos mixtos y, sobre todo, de los créditos globales para imprevistos (1). Todo ello al margen de los obstáculos que el principio de especialidad representaba cuando se trataba de llevar a cabo una eficaz política de coyuntura y de ocupación en el ámbito de la política económica general (2).

El principio de determinación global viene a poner una considerable masa de poder y de responsabilidad en manos de los funcionarios a los que se asignan las correspondientes su

-----

(1). Vid. Albiñana, "Apuntes", Facultad CC.PP.EE. y CC.

(2). Vid. Haller, obra citada, página 408.

mas presupuestarias. Este hecho viene a responder, de otra parte, a los nuevos principios que presiden las relaciones entre la Administración y sus funcionarios. Relaciones basadas ya mucho más en la colaboración y mutua confianza, que en los términos estrictos del mandato.

El principio de determinación global supone el abandono de todo tipo de clasificación que especifique los gastos por sí mismos. Lo que pretende dicho principio es que las partidas presupuestarias recojan funciones completas a realizar. El principio de determinación global informa un presupuesto de fines, actividades y proyectos, un presupuesto que diga "las cosas que el Estado hace, antes que las que compra" (BURKHEAD -1).

El principio de determinación global exige un alto grado de preparación técnica, de ahí que solo en países como Estados Unidos (Performance Budget de 1949) y Holanda haya llegado a informar sus respectivos documentos presupuestarios (Presupuesto Tasksetting de 1948 -2). El Presupuesto francés, típico de medios y no de fines, después de las reformas de 1949 y 1956 se ha orientado hacia una temue aceptación del principio de determinación global, que ha hecho posible apreciar el costo de los servicios facilitados por el

-----

(1). Citado por Fonrouge, ob. cit. página 165.

(2). Término que aparece citado por primera vez en el Informe de la "Comisión Hoover".



Estado en términos de "funciones asumidas", con la obligada sustitución de su tradicional sistema de clasificación presupuestaria de carácter administrativo, por otro de tipo económico en el que se refleje la productividad del gasto público.

No todo han sido, sin embargo, plácemes y aplausos al principio de determinación global. Al lado de posiciones intermedias y de espera, que consideran todavía prematuro pronunciarse en uno u otro sentido (LAUFENBURGER -1), han surgido, tanto en Europa (PARRAVICINI -2), como en los Estados Unidos (SMITHIES -3), posiciones claramente contrarias al principio de determinación global de las cantidades presupuestarias, basándose no tanto en razones jurídicas - como pudiera parecer a primera vista - , cuanto en razones de índole económico-contables derivadas, sobre todo, de la carencia de aquellos elementos de análisis que permitan una exacta visión del conjunto y un verdadero examen de los costes.

En resumen (4), la aceptación del principio de determinación global vendría a suponer:

-----

(1). Vid. "Finances Publiques Comparées".

(2). Vid. "Atti del VII Convegno di Studi di Politica Economica e Finanziaria", Nápoles, Febrero 1963.

(3). "Federal Budgeting and Fiscal Policy".

(4). Vid. Fonrouge, obra citada, pags. 164 a 167.

1º. Una mayor responsabilidad por parte de los funcionarios de la Administración pública, pues a un grado mayor de libertad ha de corresponder una mayor y más estricta exigencia de responsabilidades. 2º. Una variación en los modos y formas de llevar a cabo el control presupuestario.

o''). De las actividades del Estado acaso las financieras sean las más necesitadas de publicidad. Esta afirmación, si siempre tuvo valor, en nuestros días adquiere una importancia excepcional.

El principio de publicidad, que acaso sea uno de los más deficientemente tratados por la doctrina, precisamente porque, como dice HALLER, "su importancia no necesita ser explicada" (1), exige que el presupuesto pueda ser conocido por la comunidad en las diferentes fases de su vida.

El objetivo de este principio no se cumple con su "publicación", ni siquiera con su tramitación ante las Cortes, como reza nuestra Ley de Administración y Contabilidad. Sin querer entrar ahora a considerar el mayor o menor grado de publicidad que preside en general la vida de nuestro órgano representativo, sí que es imprescindible señalar que una publicidad eficiente no es la meramente informativa, "sino aquella que permite el ejercicio de alguna acción por parte de la comunidad nacional, bien durante el proceso de elabo-

-----

(1). Vid. Haller, obra citada, página 407.

ración, bien al momento de su ejecución" (1).

Cuando la acción del Estado sobre la economía a través del presupuesto adquiere las proporciones que en la actualidad tiene, cuando puede decirse que no queda campo sobre el que, de un modo u otro, no se deje sentir el peso del sector público, cuando los principios de complementariedad y determinación global ponen tal cantidad de poder en manos de los Gobiernos, es claro, que el principio de publicidad, como contrapunto de obligada adopción, ofrece una importancia capital.

¿Qué es lo que pretende, cuál es el objeto del principio de publicidad?.- Con frase sencilla y elemental podría responderse que: "conocer". Que la comunidad tenga la posibilidad de enterarse de qué se hace con su dinero, de saber a qué atenerse. Por tanto, la realización de este principio exige el cumplimiento de un triple orden de condiciones:

1º. El acceso de la comunidad, o sus representantes, a los procesos de elaboración o ejecución presupuestarios. Evidentemente, en el fondo de esta exigencia late la idea de un principio democrático en la formación de la voluntad del Estado.

2º. El documento sometido al conocimiento público ha de ser claro y completo (cualitativa y cuantitativamente), de

-----

(1). Vid. Fuentes Quintana y Albiñana "Apuntes".

modo que todo ciudadano medio tenga la posibilidad de hacerse una idea de lo que las cifras allí contenidas significan. Es más, que esa idea se le facilite mediante la inserción - de los oportunos resúmenes completos.

3º. Los resultados de la rendición de cuentas, que habrá de efectuarse lo más inmediatamente posible, han de contener un examen pormenorizado de la gestión encomendada al Gobierno desde el punto de vista económico (1).

Solo cumpliendo estas tres condiciones el principio de publicidad será verdaderamente eficaz, y podrá desarrollar - las enormes posibilidades que lleva en embrión, convirtiéndose en el más poderoso auxiliar de un control flexible y racional, y fortaleciendo al mismo tiempo al propio poder ejecutivo, pues no hay mayor fuerza que la que dá el tener razón, ni mayor poder que el derivado del asentimiento.

4. CONCLUSIÓN.- El presupuesto "sigue siendo como hace un siglo, el medio de que el Estado se sirve para ordenar el mecanismo de sus gastos e ingresos" (2). Pero en nuestros - días esa finalidad estrictamente financiera palidece, casi -

-----

(1). No cumple este requisito la práctica de nuestro Tribunal de Cuentas. No ya solo por el atraso en publicar los resultados de su gestión, sino, sobre todo, porque las cifras publicadas se reducen a las cantidades ingresadas y pagadas con cargo a cada Presupuesto, sin hacer de ellas el menor desarrollo o comentario.

(2). Vid. Sainz de Bujanda, obra citada, página 78.

se esfuma, si se la contrasta con los objetivos de politica económica y social a que el presupuesto sirve. El presupuesto - continúa el citado autor - ya no es un acto del poder público mas o menos alejado de la vida económica de la nación. El presupuesto ha perdido su neutralidad pasando a ser un agente económico decisivo en manos del Estado.

La afirmación de BLUMENSTEIN sigue, no obstante, conservando plena vigencia en nuestros dias: "la actividad financiera del Estado es actividad de un derecho público conducente a la reunión, disposición y conveniente uso de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines; tambien para ella rige, pues, el principio fundamental del moderno Estado de Derecho, según el cual toda manifestación del poder público se somete a un orden juridico" (1). De aquí se desprende que:

1º. Toda actuación del Estado ha de ordenarse mediante **normas**.

2º. Esta ordenación de la actividad del Estado supone una delimitación de su esfera y una garantía para el individuo.

Cuanto mas fuerte sea la presión fiscal que el Estado ejerce sobre el individuo - concluye el ilustre profesor suizo -, mayor será la necesidad de delimitar juridicamente su

-----

(1). Vid. La colaboración de Blumenstein en el "Tratado de Finanzas", de Gerloff-Neumark.

esfera de actuación.

Saliendo al paso a parecidas observaciones que le han sido formuladas recientemente a LERNER, tomando como punto de partida sus "atrevidas" y sobre todo exageradas afirmaciones en torno a lo que deberían ser las bases de la futura Hacienda funcional, el citado profesor norteamericano argumenta que "las objeciones de los liberales se fundamentan en el temor a que la expansión de la actividad estatal sea peligrosa para la conservación de la libertad individual.....Estos liberales parecen tener la idea de que la Hacienda sana impone al Estado una regla precisa: equilibrar el presupuesto, mientras que la Hacienda funcional deja al Estado libre para ejercer unas facultades cuasi-discrecionales, cuando en realidad lo que hace la Hacienda funcional no es sustituir una regla por unas facultades discrecionales, sino más bien una regla por otra: el vez de mantener los gastos iguales a los ingresos, mantener el ritmo de gastos en el nivel que produce el pleno empleo y evita la inflación" (1).

Las palabras de LERNER no han sido, sin embargo, todo lo tranquilizadoras que él hubiera deseado. De ahí que hace tan solo unos años SCHMÖLDERS creyera conveniente poner las cosas en su punto y salir al paso de determinados errores "funcionales", que comenzaban a extenderse peligrosamente por el

-----

(1). Vid. Lerner, obra citada, página 157.

Bundestag. "Corresponde a la doctrina de la política financiera - dice el mencionado autor - dirigir una solemne advertencia al Estado: los mecanismos presupuestarios son pesados y - no se prestan a remediar rápidamente las fluctuaciones económicas. Por esta razón, el objetivo financiero de la imposición debe prevalecer sobre consideraciones cíclicas o estructurales" (1).

En un sentido parecido de cautela respecto a la Hacienda funcional se ha manifestado J.F. DUE, temiendo en especial "las reacciones psicológicas adversas que podrían derivarse de considerar gasto público e imposición como dos mundos independientes entre sí" (2). Esto no supone desconocer la importancia de los gastos e ingresos públicos en la economía nacional, hecho que ha quedado patente en las páginas precedentes. Pero reconocer la influencia decisiva que el presupuesto ejerce - dentro de la política económica del Estado, tampoco debe interpretarse en el sentido de justificar todo incremento en el gasto público, pues el volumen del ingreso nacional, aún siendo importante, no tiene ese carácter dogmático que LERNER pretende. Menos dogmática todavía es su peculiar concepción del impuesto.

-----

(1). Vid. Schmolders, "Fiscal Policy", en Rev. Sc. et Leg. Fin. 1957, página 34.

(2). Vid. J.F. Due, "Análisis Económico de los Impuestos" Editorial "El Ateneo", página 465.

En la Economía y en el Derecho, como por lo demás en todas las ciencias sociales, los dogmas son muy pocos. Sin embargo, qué duda cabe de que dentro de esa dirección aproximativa y tendencial, que hoy invade incluso campos como el de la Física, antes considerados reductos absolutos de la certeza y seguridad científicas (1), puede señalarse, por lo que a la institución presupuestaria se refiere, una cierta inclinación hacia formas más eficaces y más flexibles, tanto en su aspecto de plan, como en el de control.

La discusión presupuestaria pierde de día en día importancia; no porque decaiga el ambiente de las Cámaras cuando llega el momento de la aprobación, que es de lo más movido, sino porque cada vez son más voluminosas las partidas que quedan por fuera de la Ley de Presupuesto. El Gobierno tiene en todo caso un arma decisiva para hacer reflexionar al órgano que ostenta la representación, este arma es el Decreto Ley. Pero el problema ni siquiera llega a plantearse en los casos en que el Gobierno es mayoritario en las Cámaras.

Las continuas enmiendas, las discusiones interminables en fin, el ejercicio de un control carente de todo sentido han llevado a la Ley de Presupuesto a ese punto crítico en el que actualmente se encuentra. Sin embargo, la Nación tiene

-----

(1). Vid. Planck, "¿A dónde va la ciencia?". También Rikert, "Ciencia Cultural y Ciencia Natural", en el número 347 de la Colección Austral.



derecho a conocer qué se hace con su dinero, con la totalidad de su dinero; cómo se emplea y por qué. "No podemos renunciar a toda garantía jurídica en el manejo de los caudales públicos, se hace necesario elaborar un nuevo Derecho - Presupuestario acompasado a la evolución experimentada por la Teoría Financiera" (1).

En un Estado de Derecho, el derecho debe impregnar to dos los sectores de la vida pública (2). "Hay que impedir - que los poderes públicos administren los intereses económicos de la comunidad al impulso de criterios empíricos o arbitrarios" (3), se hace necesario evitar que la posible bue na voluntad campe por sus respetos. Para que la buena volun tad se haga patente nada tan eficaz como conocerla, como - institucionalizarla. Abandonando así ese espíritu carismático co que muchas veces preside la gestión de la cosa pública.

El Presupuesto debe ser reglamentado jurídicamente, - teniendo en cuenta de modo primario la función que cumple - en la vida financiera del Estado. Al Derecho Presupuestario corresponderá pues, lógicamente, fijar las reglas jurídicas según las cuales deben ser formados, aprobados y fiscalizados los actos de previsión de la Administración destinados a fijar sus gastos e ingresos.

-----  
(1). Vid. Blumenstein, obra citada, página 111.

(2). Vid. Sainz de Bujanda, obra citada, página 103.

(3). Vid. Sainz de Bujanda, obra citada, loc. cit.

Los principios de complementariedad, determinación global y publicidad (1) deben presidir la formación y vida del Proyecto de Presupuesto. Proyecto que no adopta la forma de Ley, sino que es una verdadera Ley despues de su deliberación y examen por el Pleno de las Cortes. "Reservando a la Ley la misión de establecer los tributos y de autorizar los gastos públicos, los pueblos pensaron que el mecanismo financiero no entraría en colisión con las directrices de su vida política. Por eso, a la Ley confió la burguesía la salvaguarda de sus intereses frente al Fisco, cuando el ideal político era la defensa de la libertad jurídica y económica del individuo; la Ley facilitó más tarde amplios recursos al Estado cuando la conciencia colectiva ensanchó sus fines; en la Ley, por fin, encuentran amparo actualmente los ideales de seguridad y justicia cuando los gobernantes orientan su actuación hacia objetivos que el grupo político no ha hecho todavía suyos, porque, en cierto sentido, resultan inconciliables con su proyecto de vida" (2).

El lector que haya tenido la amabilidad y paciencia de llegar hasta esta página, podrá hacerse una idea bastante aproximada de cuál sea el concepto que el doctorando sostiene acerca del Presupuesto. No obstante, antes de entrar en el de

-----

(1). Vid. Supra, páginas 72 a 91.

(2). Vid. Sainz de Bujanda, obra citada, página 133.

sarrollo histórico del instituto jurídico objeto de esta Tesis, parece metodológicamente oportuno indicar lo más concreta y claramente posible, cuál sea esa definición. Así - pues, el Doctorando estima que el Presupuesto del Estado, es aquella ley por la que se establecen los gastos y los ingresos del Estado para un periodo de tiempo determinado.



## II.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CONCEPTO JURIDICO DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO=

### 1.- Introducción.

2.- La afirmación del concepto juridico del Presupuesto en el Derecho Público, se corresponde con el nacimiento del Estado Liberal de Derecho.

3.- No pueden considerarse "presupuesto" las relaciones de ingresos y gastos que los gestores de la Hacienda Egipcia y Babilónica utilizaron en su administración.

4.- La Hacienda Pública Ateniense no conoció un presupuesto juridico para sus gastos e ingresos.

5.- La Hacienda Pública de Roma tampoco conoció una ordenación juridica de sus gastos e ingresos.

a). Ni en la época legendaria.

b). Ni durante la República.- El Censor.

c). Ni en el Imperio. La figura del "a rationibus".

6.- La caída del Imperio Romano.- Ausencia de una Administración Financiera propia en los pueblos invasores.

- 7.- El Feudalismo y los Reinos Cristianos Españoles.-  
Predominio de los ingresos patrimoniales de la Co  
rona sobre los estrictamente fiscales.
- 8.- Por qué no pueden considerarse "presupuesto" los  
planes financieros elaborados por las florecientes  
Repúblicas Italianas de la Baja Edad Media.
- 9.- Cómo no son "presupuesto" los planes financieros  
elaborados bajo las monarquías autoritarias, en -  
tanto éstas no consolidan sus respectivos Estados  
Nacionales.
- 10.- Afirmado el concepto Estado Nacional, una doble -  
tendencia se perfila:  
a). En Inglaterra.  
b). En el Continente.
- 11.- Los nuevos Regímenes surgidos a raíz de la Revolu  
ción Francesa. Nacimiento del moderno Derecho Pre  
supuestario.
- 12.- Conclusiones.

## II.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONCEPTO JURIDICO DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO.

1.- Observación inexcusable ante cualquier intento de sistematización histórica, es la que FERRARA incluye en su "Historia" del siglo XVI. Las épocas históricas - dice el citado autor - no se separan en su acontecer con la misma precisión empleada por razones didácticas en los libros de texto; ni son las unas perfectas ni las otras ineficientes (1). Cada época histórica viene presidida por unas ideas que pueden calificarse de "predominantes" con relación a las vigentes en el periodo inmediatamente anterior, y son el reflejo de una estructura social y económica determinadas (2).

2.- El objeto de las líneas que siguen es demostrar - que el concepto juridico del presupuesto es una idea relativamente reciente, y que su afirmación en el Derecho Público se corresponde al nacimiento del Estado Liberal de Derecho(3).

El caracter juridico le viene dado al presupuesto - según VITAGLIANO - por la sanción que la suprema autoridad del Estado hace del referido documento como norma y como límite de competencia para la actividad de la Administración pública.

(1). Vid. O.Ferrara, "El Siglo XVI a la luz de los Embajadores Venecianos" (Prólogo).

(2). Vid. Stamler, "Economía y Derecho", pág. 26 y ss.

(3). Fundamental para este Capítulo es la obra de Vitagliano "La natura giuridica della legge del bilancio", 1912.

ca. Es decir, cuando se impone el principio de que la Administración no puede gastar más o diversamente de lo previsto en el presupuesto.

Esa afirmación común que "del derecho a votar los impuestos nace el presupuesto", que vendría así a iluminar a los representantes de los contribuyentes antes de tomar sus decisiones (1). Pero ésta es una verdad a medias. Del derecho a votar los impuestos "va naciendo" el presupuesto. El presupuesto crece y se perfecciona al ritmo que crece el control popular sobre la gestión financiera. Pero desde los albores del siglo XIII hasta los últimos Estuardos median casi cinco siglos, y hasta la Revolución Francesa seis. ¿Hubo a lo largo de esos quinientos años una idea jurídica del presupuesto?.

Los presupuestos del "ancien regime" - dice LEROY-BEAULIEU - eran simples esbozos, "carecían de fuerza obligatoria, no contenían cuadros inflexibles de ingresos y gastos, los ejercicios financieros se entremezclaban unos con otros, no había un límite fijo que señalara el fin de una gestión y el comienzo de la siguiente, la rendición de cuentas asunto interminable, el control político inexistente y el técnico a todas luces escaso" (2).

---

(1). Vid. Por todos Stourm "Le budget", 7ª ed. 1913.

(2). Leroy-Beaulieu, "Traité.....", página 648.



La descripción expuesta se acomoda mal a la idea de un plan jurídico, es decir, a la existencia de una Administración financiera según la Ley (1). Incluso cuando la Administración del antiguo régimen se basaba en una incipiente división de poderes (en el sentido de reparto de atribuciones y de competencias), no por ello dejaba de ser gestión directa - dice VITAGLIANO - del pueblo, de unos pocos o del rey, según cuál fuera el órgano que ostentase en aquel determinado momento el poder (la supremacía diría SAINZ DE BUJANDA). Lo que importa es destacar que quin quiera que fuera el titular de la soberanía financiera, los caudales públicos se administraban como algo propio del gobernante, constituyendo un accesorio del poder político. Falta, en una palabra, ese antagonismo individuo-Estado, punto de partida en la formación del moderno Derecho Presupuestario (2).

Hasta que el Estado no adquiere la plenitud de su imperio con unidad de mando y de ejecución sobre todos sus órganos y ciudadanos, no cabe que el presupuesto adquiera un ser, una esencia, que le de fuerza legal suficiente para convertirse en eje de la Administración pública. En nuestra Patria, por ejemplo, hasta tanto los distintos reinos no llegan a in-

-----  
(1). Vid. Sainz de Bujanda, obra citada, página 195.

(2). Vid. Moffa, "Evoluzione Stórica del controllo sulla finanza pubblica", Archivio Finanziario, 1950.

integrarse para constituir la unidad nacional, no se había creado el clima necesario para dictar disposiciones de orden económico-financiero. Sin que ello quiera decir que no fueran numerosas las que se dictaron para regular, sobre todo, el régimen de los ingresos públicos. Pero siempre tales disposiciones vieron muy limitado el campo de su aplicación.

En el grupo político, tal y como éste organizó su convivencia bajo la forma del antiguo régimen - dice ALBIÑANA - no existió el presupuesto al menos con las características - que hoy presenta (1). La crisis del antiguo régimen en España fué lenta y dolorosa; a lo largo de toda ella se pondrá de manifiesto la necesidad de la institución presupuestaria como elemento básico para la organización de la convivencia. El presupuesto se desarrolla propiamente en España - concluye ALBIÑANA - en una fase histórica que arranca de la admisión de la forma política del Estado demoliberal. Precisamente en la tardía aceptación por España de esta forma de Gobierno, quiere ver el citado autor la causa del retraso fiscal que mostró país arrastró hasta 1845.

El presupuesto, que a primera vista parece una invención simple y clara, se ha ido formando muy lentamente, y su aparición es tardía en la mayoría de los países. Las razones de esta lenta elaboración son para NEUMARK: el fraccio-

-----

(1). Vid. Albiñana, "Apuntes", citados, Apéndice III.

namiento y dispersión de las regiones durante la Edad Media que dificultaban la centralización de las funciones financieras, y la escasa importancia del sector público, que produjo la perniciosa consecuencia de alejar al Estado de la vida económica nacional.

En resumen, se pretende demostrar que el origen del presupuesto como instrumento además de contable político -- constitucional, es contemporáneo al surgir del parlamentarismo (1).

3. No pueden considerarse "presupuesto" las relaciones de ingresos y de gastos que los gestores de las Haciendas Egipcia y Babilónica utilizaban a modo de guía en su administración. Hablar de derecho presupuestario o de la íntima relación política y económica que media entre ingresos y gastos públicos refiriéndose a aquella época, está fuera de todo lugar. Sin embargo, ello no significa desconocer el estimable grado de perfección conseguido por estos pueblos en el desarrollo de prácticas contables, sobre todo el Egipto Tolemaico y Persia bajo Darío, que son los dos momentos de máxima centralización y auge burocrático a que llegaron las antiguas civilizaciones del Mediterráneo Oriental (2).

---

(1). Vid. Morselli, obra citada, páginas 12 y ss.

(2). Vid. Maspero, "Histoire ancienne des peuples de l'Orient".

4. A medida que las ciudades griegas ampliaron sus funciones se hizo necesario afrontar las nuevas exigencias con el incremento, sobre todo, de la imposición indirecta (dado - el caracter odioso que la imposición directa personal tuvo en el mundo antiguo -1).

A juicio de CAVAIGNAC (2) y de CIOCOTTI (3) puede hablarse de una verdadera Hacienda Pública Ateniense. JENOFONTE, en su "Economía" vendría, incluso, a poner de relieve en tan lejana época la necesidad de un "plan" en el que constase "los ingresos previsibles de la ciudad de Atenas capaces de potenciar su economía, liberandola así de la dependencia de tributos extranjero"(4).

MOFFA afirma que "la Hacienda pública ateniense disponía de un auténtico presupuesto de competencia" (5), afirmación que el citado autor fundamenta desarrollando un texto - de ARISTÓTELES (De República I, 4, 7, 12) en el que se lee: - "quien quiera administrar la Hacienda debe conocer cuáles y cuántos sean los ingresos del Estado al objeto de poderlos - aumentar si no fueran suficientes para cubrir los fines pre-

-----

(1). Vid. Boeckh, "Economía Pública degli Ateniesi".

(2). Vid. "Etudes sur l'histoire financière d'Athenes".

(3). Vid. "Lineamenti dell'evoluzione tributaria nel - mondo antico".

(4). Vid. Lama, "L'"economico" e le "Finanze di Atene" de Jenofonte", Arch. Fin. 1954.

(5). Vid. Moffa, "Evoluzione Storica....", Arch. Fin. 1950.

vistos; debe tambien conocer todos los gastos para eliminar los superfluos y reducir los que sean excesivos" (1).

Reconociendo asimismo con DE SANCTIS (2) y PERROT (3) el extraordinario grado de perfección a que llegó el ejercicio del control en Atenas, y la exigencia de responsabilidades en la gestión de los caudales públicos (4), con el consiguiente desarrollo del principio de publicidad. Ello no es obstáculo para afirmar rotundamente que la Hacienda ateniense no conoció un presupuesto en su sentido jurídico propiamente dicho.

No puede ser presupuesto jurídico el plan de entradas que ideara Jenofonte, siendo su finalidad, como él mismo pone de manifiesto: pasar de una Hacienda primitiva y dependiente de las otras ciudades de la Liga, a una Hacienda patrimonial y autónoma, basada en el lucrativo ejercicio de la actividad mercantil. Si la razón apuntada no fuera lo suficientemente expresiva, bastaría con considerar que las ideas de JENOFONTE, hechas públicas cuando había caído en la desgracia, nunca se llevaron a la práctica.

-----

(1). Vid. Aristóteles, "Retórica", I, 4. Tambien M. Andréadès "estudios" XX, Sesión Inst. Int. Est. Madrid 1931.

(2). Vid. "Il progresso economico e la finanza imperiale di Atene", en Storia dei Greci, vol. II.

(3). Vid. "Le droit public d'Athenes".

(4). Vid. Platón, "Las Leyes", Libro XII.

No cabe hablar de presupuesto cuando se contemplan una serie de cuentas parciales ligadas a la realización de particulares servicios públicos. Falta una idea de conjunto, una relación, siquiera aproximada, entre los ingresos y los gastos públicos, proliferando sin embargo las cajas públicas - especiales afectas cada una de ellas a la satisfacción de ne-cesidades concretas.

No hay presupuesto en sentido jurídico allí donde la Administración pública pueda gastar más o diversamente de lo establecido en el presupuesto. Con este significado afirmamos que la Hacienda ateniense no conoció un presupuesto juri-dico para sus gastos e ingresos.

5. En la historia de Roma, dice ROSTOVZEV (1), la Hacienda es el índice más revelador del grado de desarrollo de la sociedad y del Estado a lo largo de las distintas fases - de su evolución (2).

Dejando a un lado la época legendaria de los reyes, asentada sobre una economía exclusivamente agrícola-pastoril de tipo patriarcal, carente de interés para nuestro estudio,

-----

(1). He visto este nombre también como Rostowzew en el Dizionario Epigrafico De Ruggiero; como Rostovtzeff en Sainz de Bujanda, obra citada, página 121; como Rostortzeff en Ferrandis "Historia de la Cultura", página 284. El citado es el que aparece en la traducción al italiano de De Sanetis "Storia economica e sociale dell'Imperio Romano".

(2). Vid. Rostovzev "Storia economica e sociale dell'Imperio Romano", página 88.

importa destacar, siquiera sea brevemente, la Hacienda de Roma durante los quinientos años de su vida republicana.

El aumento constante de las necesidades y de los ingresos del Estado, la importancia cada día mayor adquirida por el censo de bienes y personas, el desarrollo del ordenamiento financiero, y, en general el progresivo alejamiento de los Cónsules de la Administración, debido a las crecientes acciones bélicas, llevaron a la creación de la "censura", institución de importancia capital en la evolución posterior de la Hacienda romana (1).

Poco a poco fué tomando cuerpo la idea de un "aerarium populi" colocado bajo la dirección del Senado, administrado por los Cónsules y cuya ejecución corría a cargo de los quaestores. Con la aparición de los Censores, la función de los Cónsules quedó reducida en el ámbito de la Hacienda a la facultad de emitir órdenes de pago. En consecuencia quedaron claramente deslindadas las funciones de ordenación y ejecución de pagos, así como las cuentas de la Administración y gestión públicas (2).

De aquí derivó que Cónsules y Censores, al no tener contacto directo con el dinero, no estuvieran obligados a rendir cuentas de su gestión al Senado, sino a declarar cuál

-----

(1). Vid. Humbert, "Saggio sulle finanze e sulla contabilità pubblica presso i romani".

(2). Vid. Moffa, "Evoluzione storica del controllo....".

había sido el empleo dado a la riqueza; y al contrario, los ~~ques~~ stores (tanto por lo que respecta a los gastos como a los ingresos).

En resumen, puede hablarse de un derecho del Senado a autorizar la percepción de impuestos, incluso de un control legislativo ejercido por el mismo órgano tanto sobre los ingresos como sobre los gastos, pero de ahí a afirmar la existencia de un presupuesto propiamente dicho, en su actual significación jurídica, median diferencias abismales (1). No existía presupuesto en la Hacienda republicana de Roma, porque ni siquiera llegó a existir un documento en el que de modo completo y unitario se recogieran todos los ingresos y gastos del Estado. La Hacienda republicana romana no llegó a tener una idea exacta del total de los gastos públicos verificados, y, ni en sueños, pudo pensar en limitar anticipadamente la actividad de los Cónsules, marcándoles, mediante leyes, el camino a seguir durante un determinado periodo de tiempo.

Las luchas por el monopolio de la política romana, que presidieron la vida de la República a lo largo del siglo I a. de Cristo (Escipiones, Mario, Sila, Pompeyo, Cesar y Marco Antonio) terminaron con ella (2).

-----  
(1). Vid. Blanqui, "Histoire de l'economie politique", Capítulo II.

(2). Vid. Montesquieu, "Grandeur et decadence des romains".



El progresivo desarrollo de la burocracia, la exclusión del Senado de la actividad administrativa y la concentración de poder en manos de los emperadores (1), son los tres acontecimientos que presidieron la marcha de Roma hasta el 455.

Al finalizar las guerras civiles, el Senado y el Patriarcado en general, vieron enormemente disminuido su poder y su prestigio. Los emperadores, sin embargo, que habían heredado de Antonio y Cleopatra todas las riquezas de Egipto, se convirtieron en las personas más ricas del Estado. Deseosos de hacerse cargo de las riendas del Imperio, y poseyendo los medios necesarios para afrontar por sí solos todos los gastos públicos, nadie osó oponerse a sus pretensiones. Esta pesada carga que los emperadores colocaron sobre sus hombros, les daba pleno derecho a exigir la dirección y el control de la Hacienda pública.

La administración financiera pasó a ser imperial de modo lento. En un principio los emperadores intervinieron para controlar, posteriormente para sustraer al Senado la dirección de los caudales públicos, poniendo en su lugar funcionarios que les fueran adictos. Funcionarios, que si en un principio solían ser esclavos o libertos del Emperador, poco a poco pasan a serlo del Estado en la misma medida que éste y el Emperador se van identificando. "Es imposible determinar el momento

-----

(1). Vid. Rostovzev, obra citada, página 88.

to exacto en que se produce esta identificación, dado que el proceso se extiende a lo largo de todo un siglo" (1), pero - de lo que no cabe duda alguna es de que con Vespasiano, administración del Estado y administración del Emperador son una misma cosa.

De aquí a la personificación del Fisco por los juris--consultos solo hay un paso (2). Y semejante ampliación del - concepto va a significar la identificación del Fisco como sujeto jurídico del patrimonio del Emperador, y como adminis--tración financiera del Estado referida al Emperador.

Después de esta introducción nada puede extrañar que - un funcionario, el "a rationibus", en un principio encargado de la administración de la Corte y de los gastos e ingresos imperiales (3), pase a ser con Claudio un verdadero Ministro de Hacienda, siendo sustituido en sus antiguas funciones por el "a patrimonio" (funcionario subordinado a aquél). Pues - bien, la conclusión a que queremos llegar es que la distribu--ción de riquezas y gestión del patrimonio imperial realizada por el "a rationibus", nada tiene que ver con el moderno con--cepto de presupuesto.

-----  
(1). Vid. De Ruggiero, "Dizionario Epigrafico" V. "Fiscus".

(2). Vid. Ulpiano, "Digesto", 43, 8, 2, 4.

(3). El "a rationibus" era el "custos principalium opum", (Plinio, Epístolas 8, 6).

El "a rationibus" centralizaba en sus manos todas las rentas y peticiones de gasto, tanto de la Corte como del Estado; consiguientemente él llevaba a cabo el oportuno reparto. Esta, y no otra, es la atribución fundamental del "a rationibus": repartir las rentas del Estado entre las diversas necesidades. El título que va a adoptar en tiempos de Adriano "procurator summatum rationum" es bien expresivo a este respecto. Sus cuentas son las propias de la gestión de un administrador general, sin carácter vinculante, sin establecer límite alguno de competencia para la propia Administración imperial, sin previsión de gestión alguna de cara al futuro, en una palabra, sin parecerse en nada a la actual concepción jurídica del presupuesto.

6. La caída del Imperio Romano no significó, en un principio, la automática sustitución de las instituciones que habían caracterizado la vida del Bajo Imperio en los años siguientes a Diocleciano. Sin embargo se perdió la idea del Estado omnipotente consustancial al Derecho Romano.

La *Magestas populi Romani* en nombre de la cual los Magistrados romanos regían soberanamente a sus conciudadanos - dice O.MAYER -, había permanecido viviente todavía en las instituciones del Bajo Imperio (1). Los pueblos germánicos no fueron capaces de conservar esta herencia de la civilización

-----

(1), Vid. O.Mayer, obra citada, páginas 28 y 29.

antigua (1).

VALDEAVELLANO refiriéndose a los visigodos dice: "La organización de la Hacienda en el Estado visigodo fué solo una adaptación del sistema financiero del Bajo Imperio a las nuevas circunstancias históricas, modificada en sus detalles. Faltos de una organización financiera propia, los visigodos mantuvieron el sistema romano" (2).

Por lo que hace referencia a nuestro estudio es interesante destacar la observación de SAINZ DE BUJANDA: "el despotismo romano había conducido a la confusión de los recursos públicos con la fortuna privada del Emperador; la monarquía visigoda restablece la distinción porque en la nueva concepción política el Rey ejerce el poder para la utilidad pública" (3). El considerar hasta que punto fué clara esta distinción, de que modo la teoría viniera adulterada por la realidad y, en general, dentro de qué límites podría decirse que entre Rey y súbdito se establecieron relaciones de derecho público, son cuestiones todas de enorme trascendencia, pero su completo desarrollo sobrepasa el ob

-----

(1). Acerca de la semejanza de fondo existente entre las instituciones de los pueblos germánicos, véase por todos Tocqueville "El antiguo régimen y la Revolución", páginas 29 a 31.

(2). Vid. "Historia de España", página 315.

(3). Vid. Sainz de Bujanda, obra citada, páginas 183 y siguientes.

jeto de estas páginas (1). Lo que interesa demostrar es que en el Estado hispano-visigodo tampoco hubo presupuesto, porque la Hacienda visigoda solamente representa, dentro de nuestra historia financiera, el paso de la Hacienda Imperial romana a una Hacienda autónoma, en la que la naturaleza de las relaciones individuo-Estado son harté difíciles de precisar (2).

No podía surgir la institución presupuestaria en su actual significación jurídica, allí donde ni siquiera existía una verdadera organización financiera, innecesaria de otra parte al considerar el escaso desarrollo del concepto "servicio público" (3), y la forma especial en que estos solían ser cubiertos: los recursos, por lo general, se procuraban donde quiera que apareciesen las necesidades, satisfechas éstas perdían aquellos su razón de ser; el ejército estaba formado solo por ciudadanos libres, los cuales debían atender a sus propias necesidades y avituallamientos; las obras de utilidad pública eran acometidas en su mayor parte por los habitantes del lugar; la justicia se administraba con el producto de las multas; en fin, enseñanza y beneficencia corrían a cargo de la Iglesia.

- 
- (1). Vid. Sainz de Bujanda, ob. cit. páginas 179 a 187.
  - (2). Vid. Sainz de Bujanda, ob. cit. páginas 174 a 179.
  - (3). Vid. Moffa, "Evoluzione Stóricia..." citado.

SAINZ DE BUJANDA estima (bien es verdad que con atenue  
ciones) que fueron juridico-públicos los principios que in--  
formaron las relaciones de la monarquía visigoda con sus sub-  
ditos. El Doctorando, en el momento presente, acepta con re-  
servas tal afirmación, esperando que un futuro próximo le de-  
pare la ocasión de volver con más detenimiento sobre el tema.

No obstante, lo que a todas luces aparece claro, es que  
la administración financiera visigoda no conoció un presupues-  
to en su actual significación jurídica.

7. El definitivo asentamiento de los pueblos germáni--  
cos en los lugares por ellos ocupados, y su progresiva fusión  
con los vencidos, abre paso a un nuevo periodo de la Historia  
conocido con el nombre de Feudalismo.

No basta para caracterizar esta época decir que "a la  
caída del Imperio Romano desaparecen los impuestos y restan  
solamente los derechos demaniales a favor de los señores"(1).  
La nueva situación, en realidad no tan nueva, pues ya a fina-  
les del Bajo Imperio comenzaron a manifestarse claros sínto-  
mas de descentralización del poder político (2), viene des--  
crita con mayor precisión por O.MAYER cuando dice "bajo el -  
-----

(1). Vid. Waline, obra citada, página 21.

(2). La insuficiencia del poder central produjo como in-  
mediata consecuencia una crisis general de las relaciones en-  
tre las partes que componían el conjunto, perdiéndose el contac-  
to entre pueblo y ciudad que tan beneficioso había sido para -  
ambos. (Fanfani "Storia economica", Utet, 1964).

feudalismo no es el Estado el que se encuentra en presencia de los súbditos, es el señor en persona quien está en juego; sólo él se haya investido de unos derechos que le son propios y que le marcan una posición de supremacía por encima del territorio y de los súbditos; derechos que no son la manifestación de una plenitud de poder como los actuales derechos del Estado, sino que se adquieren unos despues de otros y por titulos distintos" (1).

Como se ha dicho con frase feliz "el señor de la tierra pasó a serlo tambien del poder político", al gozar en el área de sus dominios territoriales del privilegio de inmunidad (2). Sin embargo, llegados a este punto, es necesario hacerse la pregunta que con gran oportunidad plantea SAINZ DE BUJANDA: ¿Que sucedió durante este periodo en nuestros reinos? (3). En nuestra patria - responde el citado autor - las circunstancias históricas derivadas de la Reconquista no favorecieron en los primeros tiempos la formación de grandes propiedades, por lo que los Príncipes no se vieron obligados a otorgar amplios privilegios de inmunidad. Puede decirse - que los monarcas conservaron en sus manos casi todas las atribuciones del poder político. Sin embargo, los avances de -

-----

(1). Vid. O.Mayer, obra citada, página 30.

(2). Vid. Sanchez Albornoz, obra citada, página 295.

(3). Vid. Sainz de Bujanda, obra citada, pags. 222 a 229.

la Reconquista fueron favoreciendo la formación de latifundios (sobre todo a partir de Alfonso VII), que sin llegar a destruir los fundamentos jurídico-públicos del reino, sí supusieron en algunos casos (1), importantes concesiones en materia de inmunidades, más propias del feudalismo que de un poder político unitario (2).

A la vista de la situación descrita se hace difícil concebir la existencia de un presupuesto, tanto en las monarquías feudales europeas, como en los reinos españoles de los primeros tiempos de la Reconquista.

En la Alta Eddad Media no se conoció una organización administrativa propiamente dicha asentada sobre normas estables: falta un verdadero sistema impositivo (3), la publicidad es desconocida, la conexión entre los ingresos y los gastos públicos inexistente, no hay limitación alguna de tiempo en cuanto a la gestión, no hay ningún tipo de relación con los contribuyentes, no hay control.....En una palabra, no existe ni siquiera un esbozo formal de organización de la Hacienda pública, toda vez que las fuentes de ingresos tenían un carácter predominantemente patrimonial, y que no se había

-----

(1). Vid. Valdeavellano, obra citada, páginas 926 y ss.

(2). "Príncipes, Duques y los otros grandes señores - tienen poderío cada uno de ellos de hacer justicia en su tierra y en todas las cosas que tienen ramo de señorío"(Partidas).

(3). Vid. Schmölders, obra citada, página 12.



llegado a una clara separación entre el patrimonio regio y el erario público.

8. Existe toda una serie de prestigiosos autores italianos (1), que en un exceso de mal entendido patriotismo, y buscando siempre para su tricolor bandera nuevas "américas", han pretendido descubrir en sus florecientes Repúblicas medievales verdaderos presupuestos. No obstante, ha sido la misma doctrina italiana, y por boca de uno de sus más autorizados representantes en la materia, (lo cual pongo de manifiesto con verdadera satisfacción científica), quien se ha esforzado por colocar las cosas en su lugar adecuado (2).

Ciertamente en las Repúblicas de Florencia y Venecia se encuentran las primeras relaciones de ingresos y gastos conocidas, expuestas con un cierto rigor sistemático (3). Ello

-----

(1). Masé Dari, "Sul bilancio dello Stato"; L. Rava, "Il Sindacato parlamentare e il diritto del bilancio"; Leo "Storia del medio evo"; en cuanto a Siena, Banchi, "Gli ordinamenti economici dei comuni toscani nel medio evo"; en cuanto a Venecia, Quadri, "Compendio della Storia veneta" y la recopilación realizada por Fabio Besta; en cuanto a Florencia Gherardi, "L'antica Camera del Comune di Firenze"; y en cuanto a los Estados Pontificios, Mosetti, "Organismi amministrativi finanziari e contabili del governo pontificio".

(2). Vid. Vitagliano, obra citada; y, Rioca Salerno "Storia delle dottrine finanziarie in Italia".

(3). Dejamos por ello a un lado repertorios (o "recetarios" como los llama Schmölders) semejantes a los elaborados por Carlomagno, al "Domus day book" de Guillermo el Conquistador, o a los elaborados por los normandos establecidos en Nápoles.

parece natural: la necesidad de elaborar algún tipo de plan financiero solo podía presentarse allí donde el predominio - de una economía monetaria, y las especiales condiciones de bienestar que proporciona la convivencia ciudadana, hicieron factible el tránsito de una Hacienda patrimonial a una Hacienda pública, basada fundamentalmente en exacciones coactivas de carácter general. El impuesto que pagaban los habitantes de las ciudades - dice SAINZ DE BUJANDA - no era arbitrario como el tributo señorial, sino "una prestación relacionada con las posibilidades de los contribuyentes, y que tenía por objeto la utilidad general y no el beneficio exclusivo - del señor, de tal modo que el impuesto recobró su naturaleza pública que había perdido durante la época feudal (1).

Estos planes financieros representan a todas luces un innegable progreso con relación a las épocas anteriormente consideradas: se formaban con cierta regularidad, venían aprobados en forma solemne por la suprema autoridad del Estado, y en su ejecución los gobernantes electos había de afrontar las responsabilidades a que su acción diera lugar. Sin embargo, tampoco en este caso puede decirse que estemos ante un presupuesto concebido en su actual significación jurídica. Y no lo estamos porque - como dice VITAGLIANO - no todos los gastos quedaban comprendidos en aquel tipo de documento, y,-

-----

(1). Vid. Sainz de Bujanda, obra citada, página 70.

sobre todo, porque los criterios en los que se inspiraba aquella administración financiera continuaban siendo en buena medida de carácter patrimonial (1).

9. Para encontrar un esbozo, no de presupuesto en su actual significación jurídica, pero sí de auténticos planes financieros es necesario llegar a los albores del siglo XIII, cuando la decadencia del feudalismo venía precipitada por la acción conjunta de dos fuerzas: Por un lado el auge del poder regio, por otro, los progresos de la burguesía (2).

Se han relajado los vínculos del vasallaje; el comercio, la industria y la vida ciudadana adquieren un renovado esplendor; consiguientemente, los cambios, la importancia del dinero metálico y el papel de la burguesía experimentaron un crecimiento extraordinario (3). Papel, que al amparo de la monarquía va a ascender hasta cimas políticas insospechadas (4). En efecto, cuando al elemento de los gastos ordi

-----

(1). Vid. M.A.Vuitry, "Etudes sur le regime financier de la France avant la Revolution de 1789", y, Besson, "Le controle des budgets en France et a l'etranger". En sentido contrario Giulini, "Histoire d'Italie".

(2). Vid. Pirenne, "Historia económica y social de la Edad Media", 1947.

(3). Vid. A.Thierry, "Monuments du tiers état".

(4). Acerca de la decisiva actuación política de la burguesía a favor de Felipe el Hermoso, en su pugna con Bonifacio VIII, vid. Toutain, "Histoire du Moyen Age".

narios del monarca se añadieron los enormes gastos producidos por las frecuentes guerras, el patrimonio privado del rey no resultó suficiente para hacerles frente. En estas circunstancias la monarquía se vió obligada a dirigirse hacia aquellas clases en situación económica desahogada, y que al mismo tiempo estaban deseosas de zafarse del enmarañado ambiente feudal, tan poco propicio para los grandes negocios (peajes, gabelas, fintas, derramas....eto).

Todas estas circunstancias - dice SAINZ DE BUJANDA - decidieron a los Reyes a solicitar de sus súbditos prestaciones extraordinarias (1), y a resolver, de otra parte, las peticiones que les dirigian los representantes de las ciudades en demanda de protección. Es interesante observar que desde el momento en que las arcas regias comienzan a nutrirse con las prestaciones de la burguesía, el estado de la economía nacional adquiere una importancia capital para la Monarquía (2).

La entrada del estado llano en la Curia Regia transformó la naturaleza de esta asamblea, cuyas funciones eran en un principio las propias del consejo (3), en otra encargada

-----

(1). Acerca del concepto de súbdito y del porqué de las prestaciones extraordinarias, vid. Sainz de Bujanda, ob, ct, 211.

(2). Vid. Fanfani, "Storia Economica", Utet, 1964.

(3). "Corte se llama al lugar donde está el Rey y sus vasallos y sus oficiales que le tienen que aconsejar y servir continuamente", (Partidas).

fundamentalmente del otorgamiento del "servicio" (1). Es decir, la relación contractual de tipo privado que mantenía - el monarca con los principales de su reino, sin perder su ocaracter consensual, pasa a serlo de derecho público desde el momento en que los monarcas solicitaron el servicio a los representantes de las ciudades reunidos en Cortes.

Se afirma - dice ALBIÑANA - que desde el nacimiento de las Cortes en Castilla, la representación de la sociedad estatal tuvo participación directa en la aprobación de los impuestos y gastos públicos, con la preponderancia un tanto sorprendente del estado llano (derivada de ser el verdadero sujeto pasivo de la carga tributaria). También quiere afirmarse - continúa el citado autor - la existencia de lo que - habrían de ser más tarde principios básicos de la vida presupuestaria: obligado destino de las sumas votadas a las necesidades para las cuales fueron solicitadas; imposibilidad de recaudar más allá de la cuantía aprobada por las Cortes; y limitación de la cobranza de subsidios en razón de la urgencia que motivó su concesión. Sin embargo, una amplia limitación al cuadro imaginado venía dada por la misma naturaleza de la facultad del monarca de solicitar el servicio.

-----

(1). Vid. Sainz de Bujanda, obra citada, páginas 234 a 244, (acerca del concepto del servicio pág. 234, acerca de su naturaleza, pag. 237). También Canga Arguelles, obra citada, tomo II, página 577.

La facultad de los reyes para dirigirse a sus súbditos en pretensión de nuevos recursos era incierta y no estaba bien delimitada. La convocatoria de las Cortes era ocasional, consiguientemente, la aprobación de los ingresos y de los gastos venía efectuada de modo irregular. Al no existir la correspondiente relación entre facultades del monarca (1) y derechos del súbdito, este último utilizó el consentimiento - cuando se le pidió - con un marcado signo polémico, es decir, como instrumento de defensa más que como medio de colaboración.

SAINZ DE BUJANDA quiere ver en el consentimiento que el súbdito prestara, por medio de sus representantes, al otorgamiento del servicio, consideraciones de "utilidad nacional". El Doctorando, por el contrario, estima que es prematuro hablar de utilidad nacional en los siglos XII y XIII. Ni siquiera cabe la postura intermedia adoptada por IANNITO: "il consenso dei cittadini a tale prestazione sorse in quanto ritenuta da essi utile e conveniente agli interessi loro e della nazione".

-----

(1). "La tutela de las cosas divinas y humanas a nadie pertenece tanto como al Príncipe.... que por Dios reinan los reyes y los poderosos hacen justicia", (Asamblea de Fontaldara, 1173). En el mismo sentido se pronuncian las Partidas, las Cortes de Segovia de 1379, las Cortes del Real de Olmedo de 1445.....etc. Vid. Beneyto Perez, "Textos Políticos Españoles de la Baja Edad Media", Ed. Instituto de Estudios Políticos, 1946.

Las "ayudas" consentidas del vasallo al señor en Francia, nuestros "servicios", y en general todo tipo de tributos que el rey recaudó de sus súbditos durante la Baja Edad Media, lo fueron no por consideraciones de interés nacional, sino por propio interés. "Las fuerzas sociales llamadas a levantar las cargas de la Corona - escribe el propio SAINZ DE BUJANDA - hicieron sentir su presencia en la Administración pública, limitando al poder regio en materia fiscal y condicionando la entrega de sus auxilios económicos....siendo los propios monarcas quienes, queriendo evitar la resistencia - de sus súbditos al pago de los servicios, se decidieron a - convocarlos para pedirselos" (1). Las Cortes nacieron por tanto - concluye el citado autor - para hacer posible que - afluyeran al tesoro los recursos que las necesidades de los reinos demandaban sin entrar en conflicto con las doctrinas que defendían el caracter voluntario de la imposición.

El consentimiento del impuesto se presenta como un derecho de los súbditos opuesto a la facultad de los monarcas de acudir constantemente a ellos en demanda de recursos; pero desde el punto de vista del súbdito es fundamentalmente un derecho de defensa, una garantía y una seguridad frente a la arbitrariedad y abusos de los reyes (2). Los súbditos

-----

(1). Vid. Sainz de Bujanda, ob. ct. página 220.

(2). Vid. Masé-Dari, "Sul bilancio dello Stato", 1899.

convocados para dar su consentimiento a un nuevo tributo, no solían entrar en consideraciones acerca de la mayor o menor utilidad del gasto, sintiéndose en consecuencia obligados o no a facilitar las sumas solicitadas. El único examen interesante para aquellas asambleas (Cortes, Comunes, o Estados Generales) dominadas por un constante espíritu de rebelión y antagonismo, era el de considerar si el sacrificio que se les exigía era para ellos excesivamente grave. Pocas veces se entró en averiguaciones sobre si el gasto podría ser realizado de modo más económico, o sobre si había necesidades más apremiantes. A este respecto es enormemente ilustrativo un hecho que cita GNEIST (1): con ocasión de una solicitud de consejo que Eduardo III dirigió a los Comunes en 1350, - éstos evitaron con toda serie de argucias y diplomacias el darselo "prevedendo che una richèsta da denaro sarebbe la - conseguenza del consiglio"; y en verdad, la fórmula final adoptada no deja de ser interesante "doveva piacere anche a loro cio che piaceva al Re ed a Grantz". De la misma manera fué sorteada una propuesta que les dirigió Ricardo II en - 1379 sobre la mayor o menor conveniencia de la guerra, aunque finalmente se inclinaron hacia la paz.

En resumen, las asambleas populares de la época limitaron su injerencia al consentimiento del impuesto, el Rey

-----

(1). Vid. Gneist, "Il Parlamento inglese....".



no representa a la nación, y, al votar los subsidios demandados, más que consideraciones de interés general se tenían en cuenta los propios intereses.

Andando el tiempo las funciones financieras de las Cortes, de los Etats Generaux, o de los Commons, se irán ampliando: quedarán perfectamente definidas la duración del tributo y su distribución, y nacerán las dos condiciones que sancionan y concretan definitivamente el derecho al consentimiento del impuesto (periódico examen preventivo de los ingresos y de los gastos y su posterior control), pero el momento que nos ocupa la ingerencia de tales órganos quedana circunscrita al mero consentimiento por lo que se refiere a los ingresos, y al examen de hechos consumados por lo que se refiere a los gastos (1).

Cortes, Comunes y Estados Generales fueron ante todo un instrumento de limitación a las pretensiones del poder regio, siendo precisamente esta idea la que preside su evolución desde su nacimiento hasta su desenlace, con consecuencias tan diversas en Inglaterra y en el continente (2).

-----  
(1). Vid. Carande, "Carlos V y sus banqueros", volumen II, "La Hacienda Real de Castilla", página 507. En sentido contrario vid. Martinez Marina, "Teoría de las Cortes", página 387.

(2). Vid. Sanchez Albornoz, "La Curia regia portuguesa", 1920, páginas 154 a 160.

En España las etapas principales que jalonan esta marcha son: año 1091 (documento en el que Alfonso VI se dirige al obispo de León, al conde Martino Fláiniz y a todos los habitantes de la tierra de León); año 1188 (Asamblea de León) y año 1367 (en que Alfonso XI al aprobar la petición 67 de las Cortes de Alcalá - 1 - constituyó en Ley del Reino la condición de que el consentimiento de las Cortes fuese indispensable - 2 - para que cualquier tributo pudiera ser jurídicamente válido y exigible).

En Inglaterra (3) estas etapas son: año 1101 (Carta de la Libertad de Enrique I); año 1215 (Carta Magna, en cuyo artículo XII se proclama el principio de que el impuesto debe ser consentido - 4 - por quien ha de pagarlo) y, año 1379 (en que los Comunes optienen de Ricardo II todas las garantías exigidas para asegurar la definitiva adopción del principio del consentimiento).

-----  
(1). Ley de Alcalá que fué ratificada por Enrique III, Juan II, Carlos I y Felipe II, que la incorporó a la Nueva Recopilación.

(2). Vid. La declaración de Juan I a las Cortes reunidas en Valladolid el año 1385.

(3). Vid. Gneist, "Il Parlamento inglese nelle sue mutazioni durante il milenio dal IX alla fine del XIX secolo".

(4). Vid. Maiorana, "Il bilancio dello Stato", Roma - 1930, donde se hace un formidable estudio de las promesas hechas por Eduardo I de Inglaterra en 1272 ("lo statuto de tallagio non concedendo").

En Francia la evolución fué mas tardía: puede decirse que hasta los años 1302 y 1314 no se confía a los Estados Generales la función de autorizar el impuesto (1), siendo acaso el año 1355, reinando Juan el Bueno, el momento de su mayor influencia, pues en 1367, reinando Carlos V, tenemos ya noticias de que los impuestos se recaudaban sin necesidad de ser consentidos (2).

Las circunstancias reseñadas nos ponen de frente a una Hacienda que ha alcanzado un estimable grado de desarrollo, pero ello no debe inducirnos a pensar que la separación entre el Tesoro público y el patrimonio privado del Rey fuera clara y completa. Es más, los criterios que inspiraban el gasto de las sumas concedidas por los pueblos a sus monarcas, así como el modo concreto de verificar dichos gastos, eran extremos punto menos que desconocidos por el pueblo (3). Las funciones de las Cortes, de los Comunes y de los Estados Generales, en un principio limitadas al consentimiento del impuesto, se iban abriendo paso y ampliando a lo largo de casi cuatro siglos de incesantes luchas con la monarquía, para desembocar, bien entrado el siglo XVII, en su completa desapa-

-----

(1). Vid. De Nervo, "Histoire des Finances francaises".

(2). Vid. Desjardins, "Etats Generaux", París 1861.

(3). Vid. Broglio, "Forme Parlamentari", Brescia, 1865, Libro III, Capitulo V. Tambien L. Rava, "Il Sindacato Parlamentare ed il diritto del bilancio", Riv. Dir. Pub. 1891.

rición bajo el absolutismo regio que domina el continente europeo, o en su definitiva consolidación bajo el reinado de - Guillermo III en Inglaterra (1).

La primera consecuencia a deducir de semejante estado de cosas es que la administración financiera a partir de los siglos XIII y XIV no podía continuar utilizando los antiguos procedimientos recaudatorios. Así pues, los ingresos fueron - en cierto modo catalogados y destinados a gastos específicos. Este, y no otro, es a juicio del Doctorando el origen de aquellos primitivos planes, en los que de manera más o menos ordenada y sintética se expresaba cuáles podrían ser los ingresos del Estado en un futuro próximo, al mismo tiempo que se - hacía un recuento genérico de los principales montantes de - gastos. VITAGLIANO, aún sosteniendo con poderosos argumentos que el concepto jurídico del presupuesto nada tiene que ver - con estos planes medievales, meros repertorios de ingresos y gastos, no deja de reconocer la importancia que tuvieron documentos tales como el estado de previsión que en el año 1314 - presentara Felipe el Hermoso a los Estados Generales reunidos en París, documento que en cierto modo llegó a distinguir entre gastos ordinarios y extraordinarios (2).

-----  
(1). Vid. Todd, "Il Governo parlamentare in Inghilterra", Bol. Sc. Pol. Serie I, volumen III.

(2). Vid. De Nervo, "Histoire des finances francaises", París, 1862, Tomo I.

Ahora bien, el pretender, como lo hacen DE NERVO, BERTON (1), DESMOUSSEAUX DE GIVRÉ, RAGIOPPI (2) y IANNITO, entre otros, que la sistematización de la "chambre de comptes" efectuada en tiempos de Felipe el Hermoso (3), las cuentas presentadas a los Comunes en el año 1379, u otros documentos análogos sean auténticos presupuestos, carece de justificación. El que la principal forma jurídica de control popular sobre la gestión financiera (consentimiento del impuesto) alcanzara ya en el siglo XIII una formulación, al menos teórica, tan acabada, no debe llevar sin más a la conclusión de que la contabilidad pública, es decir, lo que pudieramos llamar parte adjetiva o formal de la administración financiera, se encontrase en un grado semejante de evolución.

Probablemente nadie con tanto acierto como VUITRY ha puesto de manifiesto el verdadero carácter de los planes y cuentas medievales a que nos estamos refiriendo (4). La ordenanza de 17 de enero de 1314, dice el citado autor, tuvo por objeto primordial regular la afluencia de las rentas de la corona al tesoro público, desdoblándose así lo que hasta entonces había sido sistema de caja única.

-----  
(1). Vid. "Le controle des budgets en France et..." cit.

(2). Vid. "Commento allo Statuto del Regno".

(3). Vid. Desmousseaux de Givré, "Legislation...." cit.

(4). Vid. "Etudes sur le regime financier de la France avant la Revolution de 1789", Nouvelle Série, París 1893.

La práctica de presentar a las asambleas populares recientemente constituidas - dice VITAGLIANO - formas rudimentarias de planes financieros, se desarrolló extraordinariamente a lo largo del siglo XIV, y ello fué debido, principalmente, al deseo (y necesidad) de obtener los oportunos recursos con la mayor urgencia y facilidad posibles. "Ma questi piani sono ben lungi dallo stabilire limiti ~~e~~ norme concrete per la gestione economica della Corona, perché in massima parte essi - si riferiscono al pasato e quel poco che contengono rispetto al futuro e così vago ed impreciso de non costituire alcuna - remora all'arbitrio del sovrano" (1).

Es en verdad difícil pensar que los monarcas vieran limitadas políticamente sus pretensiones de gasto en una época en que la fuerza de la autoridad regia era casi absoluta (2). La única preocupación de los representantes de los estados -- reunidos en aquellas asambleas, era impedir que nuevos o mayores impuestos vinieran a recaer sobre ellos sin su consentimiento (3), y que, en la medida de lo posible, los auxilios - concedidos fueran destinados a las necesidades para las que - fueron solicitados (preocupación ésta que surgió en un perioo

-----

(1). Vid. Vitagliano, obra citada, página 149.

(2). "Tiene el Rey lugar de Dios para hacer justicia y derecho en el reino en que es Señor" (Partidas).

(3). Vid. Orlando, "Studi giuridici sul governo parlamentare", Arch. Giur. Serafini, Vol. XXXVI, 1886.

do ya muy avanzado de la vida de dichos organismos).

En resumen, el tránsito del régimen feudal a la monarquía autoritaria no destruye el carácter contractual de las relaciones de derecho público establecidas entre Señor y súbdito (1). Las prestaciones en un principio solicitadas exclusivamente a los principales del reino, crecen con las necesidades de las guerras a un ritmo tan vertiginoso, que obligan a los reyes a dirigirse directamente hacia sus súbditos en demanda de mayores recursos. Esta ampliación de la base contribuyente obligó a dar entrada a sus representantes en los primitivos - Consejos del Rey, ahora Comunes, Cortes o Estados Generales. Los debates en estas asambleas no se desarrollaron a la luz - de los supremos intereses del Estado, o de la utilidad nacional, sino que se discute la cantidad de recursos que los representantes de los estados están dispuestos a facilitar al Rey. Partiendo de semejante premisa bien se comprende que el interés de Comunes, Cortes y Estados Generales, no fuera - inspeccionar minuciosamente la marcha de toda la administración financiera, sino establecer aquellas garantías que impidieran a los monarcas gravar nuevamente a los súbditos sin -

-----  
(1). "Fuero que tiene el Rey de Navarra con sus navarros y los navarros con su Rey: que los navarros sirvan al Rey como buenos vasallos a buen señor, el señor que les haga bien como buen señor a buenos vasallos" (Fuero de Navarra).

"Nous voulons et avons octroyé aux dites gens qui nous ont octroyé les dites subsides, que leur chartes données par nous.....soient et demeurent en leur force et vertu" (Ordenanza de Juan el Bueno de Francia de 26 de mayo de 1356).

haber recabado previamente su consentimiento (1).

En Francia, sin embargo, se mostró desde los primeros - momentos un especial interés en asegurar el empleo de las can- tidades concedidas, y, en general, por las cuestiones que hoy podríamos llamar de política general del Estado. Por ejemplo, los Estados Generales de la Langue d'Oïl, convocados en París reinando Juan el Bueno (2 de diciembre de 1355), manifestaron que "toutes les aides dessus dites, profits et amendes quel-- conques qui d'icelles isteront ou avendront per quelque maniè- re que se soit seront tournées et converties entierement au - fait de la guerre....". Disposiciones aún más minuciosas se - dictaron para vigilar el cumplimiento de lo establecido. Medi- das todas, que forzosamente habrían de suscitar resentimiento en la monarquía, animándola a dar un giro copernicano a las - instituciones financieras en cuanto se presentase la primera ocasión.

Como conclusión sobre el estado de la Hacienda a lo lar- go de los tres siglos contemplados (desde finales del XII a -- mediados del XV), podemos decir:

1º. Que la administración financiera permaneció en su -- conjunto al margen de cualquier tipo de control popular tal y como se entiende éste hoy.

2º. Que la intervención de los representantes de los es-

-----

(1). Vid. Vitagliano, obra citada, páginas 150 y ss.



tados se limitó a tutelar sus propios intereses frente a los posibles excesos de los reyes.

3º. Que la Hacienda, en claro proceso de evolución hacia nuevas formas tributarias, continuó, sin embargo, siendo en buena parte patrimonial.

4º. Que las relaciones del rey con sus súbditos siguieron teniendo un marcado carácter contractual, hasta tanto no se afirmó el concepto unitario del Estado moderno, con consecuencias tan dispares en Inglaterra y en el continente.

5º. Que ~~en~~ las circunstancias expresadas era imposible que surgiera un presupuesto propiamente dicho.

6º. Que la evolución hacia el Estado moderno, por lo que hace referencia a la administración financiera, y pese a las objeciones indicadas, se manifestaba de modo acusado en todos los países.

10. Lo que caracteriza las transformaciones sociales y políticas de mediados del siglo XV y principios del XVI, es - que el Rey se convierte en el personaje central de la vida na  
cional. Sólo él es lo suficientemente poderoso como para beneficiarse del cañón y de la pólvora, en su provecho se retornó al Derecho Romano, y a él pertenece como cosa propia la tarea inmensa de perseguir los fines del Estado. Resumiendo, puede decirse que social, política y administrativamente el Renacimiento es el preludio de las Monarquías absolutas de los siglos XVII y XVIII.

¿Cuál fué a partir del siglo XV la preocupación principal de la Europa Occidental? - se pregunta LAUFENBURGER -. La respuesta nos la dá el mismo autor: "consolidar el territorio adquirido, unificarlo en un Estado primero territorial y despues nacional, venciendo las resistencias particularistas o-- puestas a la unificación". Esta fué la tarea de la Monarquía, y la amplitud de sus prerrogativas - dice O.Mayer - vino determinada por la extensión del cometido a realizar (1).

Para llevar adelante semejante empresa la Monarquía necesitó mas que nunca que los recursos afluyeran con regularidad y abundancia al Tesoro público (2), lo cual consiguió una vez que los reyes pusieron en movimiento la adquisición coactiva de recursos, ejercitando facultades propias del imperium. Así, los impuestos, que anteriormente constituían una entrada subsidiaria, aparecen en primer plano, quedando subordinados en un principio al consentimiento, y prescindiendo posteriormente de él las todopoderosas Monarquías europeas. Más esto no fué conquista fácil - dice SAINZ DE BUJANDA - , pesó la - concepción medieval voluntarista del impuesto, los antiguos privilegios.... etc. Duras y continuas fueron las luchas especialmente en Inglaterra, España y Francia, entre los representantes de los contribuyentes y la Monarquía, al tratar los

-----

(1). Vid. O.Mayer, obra citada, páginas 47 a 65.

(2). Vid. Sainz de Bujanda, obra citada, páginas 252 y ss.

primeros de mantener el control sobre los ingresos procedentes de impuestos que afluían a las arcas regias. Pero mientras en Inglaterra los Comunes nunca desmayaron en su propósito de consentir el impuesto, y solo eso, en España y Francia se quiso ir mas allá, controlando la política general del monarca(1). Los efectos no pudieron ser mas dispares: en Inglaterra, por la vía del consentimiento los Comunes llegarán finalmente a ejercer un control pleno sobre la total actividad financiera del Estado; en el continente, las triunfantes monarquías unitarias pasaron a gobernar prescindiendo de las tradicionales Asambleas por estamentos, que prácticamente ni siquiera conservan ahora el vetusto derecho al voto del impuesto.

Tanto en Inglaterra como en el continente fueron abolidas, casi completamente, las prestaciones personales e in natura, y sustituidas por un complejo sistema de tributos, que resultaba siempre escaso ante la creciente actividad del nascente Estado. De aquí derivó la necesidad de formar planes financieros que sirviesen de guía en su acción al Gobierno, y estados de previsión en los que se incluían la recaudación y pagos llevados a cabo por los Agentes de la Administración (2).

-----

(1). En Francia, por ejemplo, los Estados Generales reunidos en Rouen (1596) pidieron que una delegación permanente, elegida por ellos, participase directamente en la administración del Reino.

(2). Vid. Vitagliano, obra citada, páginas 154 y siguientes.

Pero mientras en Inglaterra a través de esos documentos, y -  
tras un siglo de dura lucha se llega por fin a un Derecho -  
presupuestario en su sentido moderno; en el continente, si -  
bien es verdad que se producen sensibles progresos de carac-  
ter contable, y se afirma la distinción entre patrimonio e -  
ingresos de la corona y patrimonio e ingresos del Estado, que  
constituye la base del Derecho presupuestario, no lo es menos  
que esas relaciones de ingresos y gastos por las que se guía  
la administración financiera, permanecen en el mas absoluto -  
secreto (1), siendo fundamentalmente meros planes de gestión  
interna sin valor juridico alguno, por lo que el Derecho pre-  
supuestario, en su significación moderna, siguió viviendo por  
fuera de las reglas que informan el Derecho Público.

Carece por tanto de sentido afirmar - y así lo reconoce  
expresamente ALBIÑANA - que en las evaluaciones efectuadas -  
por los antiguos Consejeros de Hacienda (2) y Contadores Mayo-  
res haya un verdadero presupuesto. El caracter fragmentario y

-----

(1). Vid. Fasiani, "Principios de Ciencia de la Hacia-  
da", donde se hace una detallada exposición de las distintas  
prácticas utilizadas por la monarquía absoluta para mantener  
el secreto de la calidad, cantidad y duración de los gastos.  
En el mismo sentido pero referido solo a la Administración fi-  
nanciera francesa, Vid, Tocqueville "El antiguo Régimen y la  
Revolución".

(2). El Consejo de Hacienda - dice TOLEDANO - estaba ba-  
sado en las tradicionales Contadurías Mayores, y en él se for-  
mó la Sala de Millones (en la que posteriormente se fusionaron  
la Hacienda Real y la Nacional, sustrayendose así a las Cortes,  
en tiempos de Felipe IV, su función en la Administración finan-  
ciera).

poco sistemático de dichas evaluaciones - dice el citado autor - solo puede hacer de ellas primeros ensayos. Lo mismo - cabría decir de los proyectos de reforma fiscal elaborados - por las Juntas de Medios (1) que la Hacienda de la Corona fué redactando a partir de la unidad política.

En Francia, MONTELBUX ha querido ver un verdadero presupuesto en la Ordenanza de Carlos VII por la que se impuso a recaudadores y cajeros la obligación de redactar al comienzo de cada año un extracto de las cantidades cobradas y pagadas durante el año precedente (2). SEIDLER y M.von HECKEL rebatieron cumplidamente esta postura, afirmando que tanto la referida Ordenanza de Carlos VII como otra análoga de Francisco I dirigida a los Generaux de Finances (3), son simples cuentas particulares independientes en sus partidas y poco aptas para ofrecer una idea, ni siquiera aproximada, de la situación global de la Hacienda. Representan, eso sí, pasos muy importantes con vistas a establecer un poco de orden en la actividad financiera del Estado.

-----

(1). Las Juntas de Medios - dice Canga Arguelles - eran un organismo financiero elemental, del que formaban parte personas designadas por la Corona con la finalidad de elaborar proyectos y arbitrar los recursos necesarios para hacer frente a los crecientes gastos del Estado. Comenzaron a actuar en el reinado de Carlos I y duran hasta 1798, recibiendo a lo largo de su dilatada existencia toda suerte de críticas.

(2). Vid. "La Comptabilité publique en France".

(3). Vid. G.Bodin, "Les Livres de la Republique", 1577.

También Inglaterra ofrece este tipo de ejemplos con los "financial statements" de 1411 y 1421, cuya elaboración respondió a las peticiones que los Comunes dirigieron a Enrique IV, con vistas a un conocimiento más completo de las verdaderas necesidades de la Corona (1). El carácter de estos documentos es análogo al de sus coetáneos aparecidos en el continente.

Un carácter particularísimo revisten muestras "escrituras de millones" (2). Sin embargo, no parece que el juicio acerca de ellas pueda ser uniforme: sólo las primeras concesiones, es decir, las que van de 1590 a 1632 (momento en que la Comisión de Millones deja de ser independiente predominando en su seno los funcionarios reales), presentan de modo completo las condiciones que en un principio se exigieron para el otorgamiento del servicio, esto es, que su administración y cobranza corrieran a cargo del Reino. Los años 1632 y 1658 (incorporación de la Comisión de Millones al Consejo de Hacienda) representan dos importantes jalones en este proceso de cercenamiento de las prerrogativas del Reino que la Monarquía

-----

(1). Vid. J. Fortesme, "The Governance of England", reeditada en 1885 por Plummer.

(2). Las consideraciones que siguen han sido hechas teniendo presentes, de un modo especial, las ideas de Sainz de Bujanda (obra citada, páginas 308 a 312). El Doctorando manifiesta de modo expreso su sentimiento por no haber podido profundizar en este punto todo lo que hubiera sido necesario para llegar a conclusiones más precisas.

absoluta había inciado en Villalar, y ahora coronaba, en 1688 al decretar la prórroga automática de los servicios de millones. No obstante, ni siquiera mirando a las primeras "escrituras de millones" puede hablarse de un verdadero presupuesto - en su actual significación jurídica. Ciertamente existe una vinculación directa de determinadas categorías de ingresos a determinadas categorías de gastos", incluso cabría hablar, con algunas observaciones, de "presupuesto parcial" (pues un presupuesto en su concepción jurídica o es total, o deja de ser presupuesto). Sin embargo, parece que con escritura de millones o sin ella, la administración financiera española de los siglos XVI, XVII y XVIII (con diferencias de grado, claro está), no vió limitada su actuación por Ley alguna, no hubo - unos cauces legales que la dijeran cómo y cuánto debía gastar. Existieron unas concesiones de dinero a la Corona otorgadas - de mejor o peor grado, mayores o menores, siendo la suma de tales concesiones y no la Ley el verdadero límite a la acción de la monarquía.

Acaso, la diferencia esencial entre la Hacienda del periodo que nos ocupa y la de su inmediato precedente, observa MASE-DARI, esté en que durante los siglos de la Administración financiera patrimonial las dificultades del pueblo para ejercer algún tipo de control sobre la gestión pública, venían justificadas por la relativa independencia de los ingresos de

la Corona.(1); en tanto que en la administración fiscal del Estado absoluto, esas mismas dificultades responden a la desmesurada extensión del poder regio. El acaparamiento de derechos por la monarquía absoluta fué tal, sobre todo en Fran--cia, que gran parte de sus más prestigiosas plumas, llegaron incluso a dudar de la propia naturaleza de los gastos e in--gresos públicos (2).

"C'est une idèe etroit et hargneuse celle des Anglais qu'il font regler tous les ans, la somme qu'on voudra bien - accorder au gouvernement et se reserver le droit de refuser l'impot" (DU PONT DE NEMOURS).

Esta idea estrecha y agresiva los ingleses empezaron a cultivarla desde al año 1411, al solicitar los Comunes de Enrique IV el derecho a examinar las cuentas del Estado, no al objeto de inmiscuirse en los asuntos propios de la Corona, - como habian hecho los Estados Generales en tiempos de Juan el Bueno, sino para frenar las peticiones de subsidio cerciorandose de su mayor o menor necesidad. Y así, mientras en Inglaterra empieza a tomar cuerpo la idea de que estableciendo el Parlamento las contribuciones para cubrir cada caso con--creto, se aseguraba su convocatoria frecuente, en Francia, a

-----

(1). Vid. Mase-Dari, "Sul bilancio dello Stato".

(2). Vid. Merçier de la Rivier, "L'impot est le resultat de la coproprieté acquis au souverain dans les produits - nets des terres de domination" ("Ordre naturel et essentiel des societes"). En el mismo sentido Du Pont de Nemours y el propio Marqués de Mirabeau.



raiz de la terminación de la Guerra de los Cien Años, los Estados Generales (Tours 1435, Orleans 1439, Tours 1443...etc) van haciendo sucesivas abdicaciones de sus derechos en favor de la Corona, hasta consentir como impuestos permanentes -- "les aides" y "la taille" (1).

La historia financiera del siglo XV inglés es un lento caminar hacia la práctica de consentir el impuesto al mismo tiempo que se examinan los gastos. El Parlamento -- dice SAINZ DE BUJANDA -- se comprometía a conceder recursos si el Rey asumía el compromiso de darles determinado empleo; el incumplimiento de esta clusula significaba la negación de futuros recursos (2).

En las postrimerías del siglo XV tres grandes reinados: los Reyes Católicos, Luis XI y Enrique VII, sirven para consolidar sus respectivas monarquías y dar solidez a los tres primeros estados nacionales. La política seguida por cada uno de ellos respecto a Cortes, Estados Generales y Comunes es muy semejante: se muestran respetuosos con dichas instituciones, pero en la práctica gobiernan a sus espaldas, acudiendo a ellas solo en momentos de excepcional importancia. Hasta cierto punto, podría decirse que el desarrollo del siglo XVI no marca difirencias fundamentales entre los tres --

-----  
(1). Vid. Esmein, "Cours elementaire d'Histoire du droit francaise", 1875.

(2). Vid. Sainz de Bujanda, ob. ct. págs. 264 a 279.

grandes Estados europeos. Francia caminando más de prisa hacia el absolutismo (los pocos Estados Generales convocados - Orleans y Blois - se limitan a hacer meras declaraciones platónicas) e Inglaterra en una posición mas templada (pues aunque el Consejo adquirió cierta preponderancia respecto al Parlamento, los actos fundamentales de los Tudor se expresaron como decisiones del Rey y del Parlamento), vendrían a ser los extremos de esta marcha hacia el siglo XVII, en la que España ocupa una posición intermedia. Efectivamente, el hecho de que las Cortes de Madrid de 1567, 1578, 1579, 1583, 1586, 1588 y 1592, repitan con tanta insistencia que no se podía imponer pechos nuevos sin otorgamiento de los Procuradores en Cortes, las disculpas de Felipe II, y las enormes prerrogativas del Consejo de Hacienda, son todo circunstancias mas que suficientes para sospechar que el siglo XVI no debió ser tan esplendoroso para nuestras Cortes como piensan algunos autores.

El advenimiento al Trono de los Estuardo produjo el choque inevitable entre el Rey y el Parlamento, al pretender Jacobo I ejercer con exclusividad el poder supremo del Estado, asumido con tanta facilidad por sus coetáneos Enrique IV y Felipe IV en el continente. En efecto, puede decirse que con Enrique IV los Estados Generales, descrita su parábola completa (1300 - 1600), dejaron de convocarse dando paso al concepto de la soberanía absoluta del Estado cuya titularidad (supremacía) detentaron a partir de este momento de un modo -

pleno los monarcas (1). Un proceso parecido, pero en circunstancias bien distintas dada la general decadencia de nuestras instituciones a lo largo del siglo XVII, se verificó en España. A la vista de esta situación parece inútil recalcar que - ni en Francia ni en España se daban aquellos requisitos que - pudieramos considerar mínimos, para que en ellas surgiera un presupuesto con su actual significación jurídica. No fueron - presupuesto los cinco "estados generales preventivos de ingresos y gastos del reino" que SULLY presentó a Enrique IV (1601) siendo aprobados por su Consejo (2), ni los excelentes estados de previsión que COLBERT (1661-1683) confeccionara (auténticos modelos en cuanto a su perfección formal) para ser examinados y aprobados por Luis XIV y su Consejo (3), ni el más próximo documento que NECKER presentara a los Estados Generales (1789), cuya ingenuidad y superficialidad ("el Rey recaudará y pagará todos los años las mismas sumas de dinero en - tanto no sean modificadas las leyes vigentes") fueron puestas de relieve con enorme agudeza por LEROY-BEAULIEU en su clási-

-----

(1). Reinando Enrique IV se reunieron una vez en Rouen (1596), y la última convocatoria antes de la Revolución, tuvo lugar durante la minoridad de Luis XIII en París (1614).

(2). Vid. Sully, "Oeconomies royales et servitudes legales", y el Tomo III de sus "Memoirs".

(3). Vid. P. Clement, "Histoire de la Vie et de la Administration de Colbert", 1846.

co "Tratado" (1). Lo mismo cabría decir de las Representaciones de Ensenada de 1751, cuyo caracter viene admirablemente reflejado por TOLEDANO (2), así como de los diferentes intentos por ofrecer un cuadro lo más completo posible de nuestra Hacienda llevados a cabo por los Ministros de Carlos III y Carlos IV (Floridablanca, Campomanes, Lerena, Gardoqui, Varela y Soler). Pero al lado de estos perfeccionamientos contables, podemos decir que con los Borbones la Ley comenzó a deusarse, hasta quedar envuelta en aquel famoso escamoteo industrializado por Carlos IV al promulgar la Novísima Recopilación.

En resumen, tanto en España, como en Francia, Austria, Alemania o Italia, los documentos financieros reseñados tienen un caracter estrictamente administrativo, no significando vinculo juridico alguno para los gestores de los caudales públicos. En la mayor parte de los paises estaba en vigor el sistema de cajas especiales, contabilizandose los ingresos y gastos por sus valores netos, es decir, estamos en la fase de la estadística y de los perfeccionamientos contables, pero en el continente europeo no se conoce un presupuesto en el sentido propiamente juridico de la palabra.

-----  
(1). Vid. En el "Dictionnaire des Finances" de Say las voces "Budget general de l'Etat", y, "Tresor public", firmadas por R.Monclin.

(2). "Y como ni la administración económica, ni la civil, ni la eclesiástica, ni la de ningún ramo del Estado pueden organizarse convenientemente sin una estadística de población y de riqueza lo más aproximada posible...."(Toledano, ob. cit. tomo I, página 349).

Completamente distinto fué el desarrollo de los acontecimientos en Inglaterra a lo largo del siglo XVII. Hasta tal punto fué diversa su evolución, que podemos afirmar con VITAGLIANO que "il diritto di bilancio nasce in Inghilterra soltanto sotto il regno di Carlo II Stuart, allorché la Camera dei Comuni invitata a votare nel 1665 un sussidio di Libras 250.000 per la guerra di Olanda, su proposta di Sir Giorgio Downing, introduse nell'atto proposto una clausola per la quale il sussidio concesso non doveva essere applicato che all'oggetto della guerra". Naturalmente no se llegó a 1665 haciendo girar la llave de la luz; el proceso fué lento, y en sus líneas generales ha quedado plasmado en páginas anteriores (1). La "Petition of rights", el consiguiente cierre del Parlamento por el periodo mas largo de su historia (1629 - 1640), el establecimiento de la clausula de "appropriation" en 1665 y, los posteriores forcejeos entre los Comunes y Carlos II, para llegar finalmente al "Bill of rights", no son sino otros tantos eslabones de esa cadena continua que constituye la Historia.

Como dice MALLAM, a partir de 1665, y sobre todo de las leyes de Julio y Marzo de 1689 el Gobierno del Rey vino obli-

-----

(1). Vid. A. Todd "Il Governo parlamentare in Inghilterra" vol. III, de la Biblioteca di Scienze politiche de Brunialti. Gneist "Il Parlamento inglese....". W. R. Anson "Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre", vol I.

gado a presentar cada año al Parlamento estimaciones concre--  
tas acerca de los gastos a realizar (1). Y como era condición  
inexcusable, para la correspondiente concesión de recursos, -  
el que las sumas otorgadas se empleasen precisamente para los  
fines solicitados, se impuso como práctica aneja al "obligado  
destino de las cantidades presupuestarias":

1º. El examen de las cuentas del Estado, y,

2º. La exigencia de responsabilidades a aquellos fun---  
cionarios culpables de negligencia o malversación en el mane-  
jo de los caudales públicos (2).

Llegados a este punto la evolución de las instituciones  
financieras inglesas deja de interesarnos dentro de lo que es  
propiamente el objeto de este capítulo ("Antecedentes del con-  
cepto jurídico del Presupuesto"). Las "Standings Orders" núme-  
ros 66 y 67 de 1707 y 1713 respectivamente, el "Consolidated  
fund Act" de 1787.....(3), hasta llegar a la Parliament Act -  
de 1911 punto culmen del proceso reseñado, siendo todos ellos  
jalones claves en la evolución del moderno Derecho presupes-  
tario, exceden sin embargo, a lo que era finalidad de estas -  
lineas, esto es: buscar antecedentes.

---

(1). Vid. Hallam, "Storia costituzionale di Inghilterra  
dal cominciamento del Regno de Enrico VII...", T. III, Cap. XI.

(2). Vid. Broglio, "Forme Parlamentari", Lib. III, C.V.

(3). Vid. Erskine May, "Histoire constitutionnelle de -  
l'Angleterre depuis l'avenement de George III", Tomo I.

11. Mientras, en el continente europeo, y sobre todo en Francia, tras un siglo de Ilustración (1), se tendía hacia formas de Gobierno mas racionales. Lo cual suponía la aceptación de las ideas de MONTESQUIEU (separación de poderes) y de ROUSSEAU (omnipotencia de la voluntad general, es decir, de la Ley -2).

En el ámbito de la Hacienda podía presentirse el rumbo de los acontecimientos a la vista de las declaraciones que en 1787 hiciera el primer Presidente del Parlamento de París a Luis XVI: "es principio constitucional de la Monarquía francesa el que los impuestos sean consentidos por aquellos que deban soportar su carga.....y si vuestro Parlamento ha creído durante años poder asegurar a Vuestra Magestad la obediencia del pueblo en materia de impuestos, ello ha sido debido más a su celo que a su poder" (3). Un año más tarde el Parlamento desterrado en Troyes, sentó nuevamente el principio que aguas del Sena abajo remansaría en la Constituyente, quedando plasmado en el artículo 14 de la Declaración de Derechos del Hom-

-----

(1). Vid. B. von Wiese, ob. ct. sobre todo de los Capítulos 4 al 7. Tambien Taine "Les origines de la France contemporaine. L'ancien regime", 3ª edición, 1876.

(2). Vid. Rousseau, "Contrat social", II, Cap. VI. Tambien Sorel "L'Europe et la Revolution Francaise", París 1885-1892; y, F.Rocquain, "L'esprit revolutionnaire avant la Revolution".

(3). Vid. Leroy-Beaulieu, ob, ct. página 649. Tambien Stourm "Les finances de l'ancien regime et de la Revolution".

bre y del Ciudadano (1), que servía de portada a la Constitución de 1791. En la parte orgánica de dicho primer texto constitucional europeo (artículos 5º, 6º y 7º del Capítulo II) se recogían todas las disposiciones en torno a las cuales iba a girar el nuevo Derecho Presupuestario: consentimiento del impuesto (art. 5º), examen periódico de las cuentas del Estado (art. 6º) y, exigencia de responsabilidades (art. 7º). Desde este momento podemos en verdad decir que el moderno Derecho - Presupuestario se ha abierto paso en el continente. Sucesivamente (1807) se impondrá la oportuna reforma de la contabilidad en base a los nuevos principios (2), la creación del nuevo Tribunal de Cuentas y la aprobación del primer presupuesto. La Ley de 25 de marzo de 1817, la Ordenanza de 2 de noviembre de 1827 y la Ley de 29 de enero de 1831 son los pasos obligados hasta llegar al Reglamento de 31 de mayo de 1862, que significó la definitiva derrota de la reacción absolutista, quedando para siempre consagrados los principios de autorización anual del gasto y gestión de los caudales públicos por el Gobierno de conformidad con la Ley del presupuesto.

-----  
(1). Vid. Taine, "La Revolution", 3ª edición, 1878-85. También Vivier, "Storia generale della Rivoluzione francese... al 1841", Tomo I, Florencia 1841.

(2). Vid. De Nervo, ob. cit. Tomo II, página 410. También Stourm, "Bibliographie historique des finances de la France en dixhuitieme siecle".



En España se siguió una evolución paralela a la francesa (1). Desde el Decreto de 22 de marzo de 1811 dado por las Cortes reunidas a la sazón en Cadiz, hasta la Ley de Administración y Contabilidad de 1870, nuestro país pasa por una serie de vicisitudes, cuya principal característica fué el sistemático olvido por el gobierno del Rey, de aquellos principios que la oposición había conseguido llevar al papel en un momento dado. Así frente a la Constitución de 1812 Fernando VII consideró que las "contribuciones emanaban de su soberana autoridad" (Decreto de 16 de abril de 1816). A los tres presupuestos del periodo 1820-23, suceden doce años de absolutismo en los que solo cabe destacar los meritorios esfuerzos de Ballesteros por poner algún orden en nuestra Hacienda pública. En 1835 reaparece el criterio constitucional, sobresaliendo los trabajos del Conde de Toreno. Y de la vigencia de las Constituciones de 1837 y 1845, con mayor elocuencia que cualquier comentario hablan los propios hechos: de 1845 a 1878 solo siete presupuestos fueron discutidos y aprobados en Cortes (2).

En resumen, la evolución de la legislación financiera -  
dió lugar a un sistema lógico y completo de normas, al que en

-----

(1). Vid. Toledano, ob. ct. Capítulos XXI y XXII.

(2). Otros siete fueron aprobados por Real Decreto, y el resto con mayorías amañadas estando en vigor ya el presupuesto.

Inglaterra se llegó en los primeros años del siglo XVIII y - en Europa a lo largo del siglo XIX, es decir, a medida que - se fué asentando el constitucionalismo en los distintos países. A partir de este momento el régimen político de los Estados europeos quedó inspirado en principios similares, desapareciendo las profundas diferencias que durante los siglos XVII y XVIII habían separado al continente de Inglaterra (1).

12. Como hemos visto, del derecho a consentir los impuestos, nació la práctica de examinar primero, y autorizar después, los gastos públicos. Esta exigencia trajo consigo una mejora de las prácticas contables, que fué en definitiva la que hizo posible el efectivo control de la Administración financiera por parte de los órganos representativos, una vez llegados a sistemas de gobierno más democráticos.

Cuando la intervención de las Asambleas representativas en la gestión de la Hacienda, pasó del simple consentimiento del impuesto a dictar las normas en virtud de las cuales iba a desarrollarse la total actividad financiera del Gobierno, - bien podemos decir que había nacido el Derecho Presupuestario, que no consiente o rechaza, sino que ordena y regula. Desde este momento el presupuesto del Estado adquiere su actual significación jurídica y contable. A dicho concepto se ha llegado, como hemos visto, lentamente, a través de un gradual dese-

-----

(1). Vid. Sainz de Bujanda, ob, ct. página 263.

rollo de las exigencias políticas y sociales de las diversas comunidades, e importa destacar que su marcha fué penosa.

Siguiendo la evolución del instituto presupuestario, - hemos seguido también la evolución del Estado, de sus funciones y de sus organismos políticos hasta desembocar en el Estado liberal de Derecho. Pero el Estado liberal de Derecho - no monopoliza todo el Derecho. Superada esa forma de organización de los poderes del Estado, el Presupuesto deja de ser "arma de defensa", para convertirse en "arma de eficacia", - que instrumenta y sirve de cauce a la fabulosa intervención del sector público dentro de la economía nacional.

Al lado de las anteriores consideraciones surgen otras nuevas: ¿Qué carácter revisten aquellos documentos financieros ordenados al margen de principios jurídicos, pero que sin embargo, externamente aparecen bajo la forma de Presupuestos?, ¿Qué papel incumbe al Presupuesto dentro del moderno Estado - social de Derecho?.

La respuesta a ambas cuestiones presupone en cierto sentido haber encontrado una solución a lo que constituye el ulterior desarrollo de nuestro trabajo, es decir, significa haber resuelto el problema de la naturaleza y valor jurídicos - de la Ley del Presupuesto.



### III.- NATURALEZA JURIDICA DE LA LEY DEL PRESUPUESTO.

1. Origen de la controversia acerca de la naturaleza de la Ley del Presupuesto.
2. El perfeccionamiento, en cuanto a los términos, de la controversia acerca de la naturaleza de la Ley del Presupuesto.
  - A. La obra de Gneist.
  - B. La obra de Laband.
3. La influencia de Laband:
  - A. En la doctrina Alemana (Arndt, Bornhak, Schulze, Seidler, Jellinek, Seydel, ~~Auschütz~~ ~~Wittich~~).
  - B. En la doctrina Italiana (Zammarano, Brunialti, Racioppi, Orlando, Ranelletti, Graziani, Morselli, Zanobini, Bentivenga, Mortati y Arena).
  - C. En la doctrina Francesa (Boucard, Jèze, Esmein, - Stourm, Hauriou, Allix, Laufenburger, Trotabas, - Waline y Barrère).
  - D. Las posiciones especiales de Arcoleo y Duguit.
4. La Ley del Presupuesto como Ley ordinaria.
  - A. Los puntos débiles de la doctrina que considera el Presupuesto como Ley en sentido formal.

- B. La escasa utilidad de la oposición entre Ley en sentido formal y Ley en sentido material.
  - C. Principales representantes de la doctrina que - considera el Presupuesto como una Ley ordinaria: Haenel, Majorana, Masé-Dari, Vitagliano, Flora, y Fonrouge.
  - D. La Ley del Presupuesto como Ley de organización.
- 5. Nueva formulación de la controversia acerca de la - naturaleza de la Ley del Presupuesto.
  - 6. La Ley del Presupuesto en el Derecho positivo español.
  - 7. Conclusiones.

### III.- LA NATURALEZA JURIDICA DE LA LEY DEL PRESUPUESTO.

1. La controversia acerca de la naturaleza jurídica de la Ley del Presupuesto, tuvo sus orígenes en Alemania a raíz de la promulgación de los primeros textos constitucionales - de Baviera, Württemberg, Baden y Hessen, en cuyos documentos se plasmaron las ideas recién exportadas por los doctrinarios franceses acerca de la igualdad y de la libertad, y - mas concretamente, aquellas que hacían referencia al derecho de los pueblos a prestar su consentimiento a los impuestos y a examinar el empleo dado a las sumas concedidas (1). Este - progresivo perfeccionamiento de los métodos de ingerencia de los pueblos en la gestión de los caudales públicos, desemboca en el derecho al Presupuesto que es el instrumento mas acabado del control popular sobre la actividad financiera del Gobierno.

El principio de la separación de poderes y el nacimiento del moderno Estado de Derecho traen consigo, junto a la - sumisión del obrar administrativo a la norma jurídica, un doble orden de consecuencias de la mayor importancia para el - objeto de nuestro estudio:

-----

(1). En la elaboración de esta parte de la Tesis ha sido tomada en cuenta de modo especial la obra de Vitagliano - "Il contemuto giuridico della legge del Bilancio". Sin embargo, por carecer de los suficientes conocimientos del idioma alemán, no he podido considerar con el mismo detenimiento la obra de K.Heinig, "Das Budget", lo cual lamento muy de veras.

1º. Son actos administrativos los realizados por un órgano administrativo.

2º. Son actos legislativos los emanados del poder legislativo.

Sentadas las permisas anteriores ¿Que significaba decir que el Presupuesto vendría establecido por Ley?, o lo que es lo mismo: ¿cuáles eran el sentido y alcance jurídicos de esa Ley?.

Como hemos dicho, fueron los tratadistas alemanes los primeros en ocuparse del problema, debido principalmente al impacto que produce introducir textos constitucionales "avanzados", allí donde las bases sobre las que se asienta la práctica administrativa cotidiana, distan bastante de estar en condiciones de asimilar semejantes situaciones de progreso. Y así, ya en el lejano 1823 MALCHUS afirmaba que el Presupuesto no era una Ley, sino simplemente una "norma básica" para la buna administración de la Hacienda". Siete años mas tarde, volviendo sobre el mismo tema, completaba el citado autor alemán su pensamiento diciendo que "el Presupuesto no podía ser Ley porque le faltaba aquella precisión y exactitud que caracterizan a la Ley" (1), lo que significaba que el Presupuesto no debía ser considerado como norma invariable y permanente de la actividad financiera del Estado, sino mas bien como crite-

-----

(1). Vid. Malchus, "Politik der inneren Staatsverwaltung" y "Handbuch der Finanzwissenschaft", citadas por Vitagliano.



rio fundamental que presidiera la marcha general de la Administración pública.

En el año 1835 ROTTECK declaraba que "el Presupuesto era un acto de administración en virtud del cual determinados ingresos venían asignados a la satisfacción de determinadas necesidades, estableciendo en concreto las fuentes de las que se obtendrían dichos recursos" (1), de lo que se desprendía - que el Presupuesto no era en sí y por sí una Ley, sino una "cuenta", que en lugar de reflejar hechos y resultados, estaba basada en disposiciones en parte administrativas y en parte legislativas.

Cuando en el año 1836 PFIZER observara que "la palabra Ley podía ser utilizada en dos sentidos: bien como declaración estatal de una norma jurídica, o bien como manifestación solemne de la voluntad del Estado a través de la representación estamental" (2), puede decirse que doctrinalmente la controversia en torno a la naturaleza jurídica del presupuesto, que daba fijada casi en los mismos términos que treinta años más tarde lo hicieran STOCKMAR y LABAND, pues si bien PFIZER no utiliza expresamente los términos "ley formal" y "ley material", claramente establece su distinción, de otra parte antiquísima,

-----

(1). Vid. Rotteck, "Lehrbuch des Vernunftrechts", citado por Vitagliano, ob. cit. página 159.

(2). Vid. Pfizer, "Das Recht der Steuerverwilligung nach den Grundsätzen der Württembergischen Verfassung", citado por Vitagliano.

aplicando al presupuesto la primera expresión, con lo que la ley financiera por excelencia seguía conservando su esencia administrativa, siendo la prescripción constitucional ("el presupuesto debe venir establecido por Ley") la única razón que inducía a dar el nombre de Ley a una disposición gubernamental perteneciente al campo de la gestión administrativa y falta de la necesaria generalidad".

Casi al mismo tiempo que se desarrollaba en Alemania - la polémica doctrinal referida, en Francia un hombre político, B. Constant, saliendo al paso de las pretensiones de M. Roy que se afanaba en trasladar el centro de gravedad de la administración financiera del Gobierno a la Cámara (1), afirmaba que otorgar a la Cámara la posibilidad de rechazar el Presupuesto, era poner en sus manos un arma que "bouleverse-rait la fortune de l'Etat et le precipiterait dans une revolution...ai je besoin de faire observer qu'il en resultera - contre la representation nationale une haine universelle?" (2).

La índole de estos dos pueblos, el alemán y el francés, la diferencia de sus instituciones y de su legislación - dice Vitagliano - llevó a los primeros a adentrarse en los problemas de carácter teórico que la Ley del presupuesto presentaba, en tanto que los franceses se sintieron más atraídos -

-----

(1). Vid. Stourm, ob, ct. página 46.

(2). Vid. B. Constant, "Cours de politique constitutionnel".

por las cuestiones estrictamente políticas. Pero como suele suceder en toda controversia de naturaleza constitucional, - los motivos jurídicos y los políticos no anduvieron durante mucho tiempo por caminos distintos. Y, en efecto, ROTTECK y PFIZER que al tratar el presupuesto desde un punto de vista jurídico se habían inclinado a negarle eficacia legislativa, pocos años más tarde, movidos por consideraciones políticas, se convirtieron en los más ardientes defensores de la legalidad de la no aprobación presupuestaria por las Cámaras.

ROTTECK afirmaría que "el derecho de aprobar o rechazar el presupuesto era el alma y la fuerza mayor del sistema monárquico representativo, constituyendo el arma más poderosa en manos de los pueblos para afirmar sus derechos frente al trono" (1). En el mismo sentido se manifestó PFIZER, al sostener que "la representación de los Estados poseía de modo pleno y absoluto el derecho a no consentir cualquier tipo de impuesto, representando tal derecho para el pueblo la garantía suprema de la observancia de la Constitución, el medio más eficaz para influir sobre la conducta del poder ejecutivo" (2). El reconocimiento de tal derecho, sin embargo, no llevó a sus autores a considerarlo modo usual de hacer va-

-----  
(1). Vid. Rotteck, "Wernunftrecht", citado por Vitagliano, ob. cit., página 161.

(2). Vid. Pfizer, "Recht der Steuerverwilligung", citado por Vitagliano.

ler las Cámaras sus pretensiones frente al Gobierno, dejaron clara constancia de sus reservas y temores ante un posible abuso en su utilización. No obstante, lo que importa destacar ahora es que la doctrina sentada por ROTTECK y PFIZER gozó de general aceptación hasta la aparición en el año 1837 - del "Staatslehre" de STAHL, y en 1840 de "Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg" de R. MOHL. Es más, puede decirse - que a pesar del impacto producido por las dos obras citadas, el derecho de las Cámaras a rechazar el documento presupuestario continuó siendo teoría dominante. Vienen a confirmarnos en esta idea la publicación de los textos constitucionales de Francfort y Prusia (ambos posteriores al año 1848) inspirados en los modelos francés y belga, a la sazón los más liberales, y, a sensu contrario, las palabras del mismo Bismarck.

Con el discurso del canceller Bismarck de 27 de enero - de 1863 entramos en una de las fases mas agitadas que ha presidido la controversia acerca de la naturaleza juridica del - presupuesto. Decía en aquella ocasión el enérgico canceller, que la teoría carece de valor cuando la necesidad acucia, que asegurar el normal desenvolvimiento de los servicios públicos se imponía de modo absoluto en aquellas circunstancias, frente a cualquier otra consideración de tipo politico o juridico, y que, en definitiva, el voto de las Cámaras nunca había tenido la fuerza de la Ley. Las Cámaras invocan el articulo 99 de la Constitución, el cual se expresa en los siguientes térmi--

nos: "todos los ingresos y gastos del Estado deben ser previa  
mente calculados y llevados anualmente al presupuesto", pero  
qué añade de nuevo este artículo - proseguía Bismarck -. "Es-  
te artículo lo único que nos dice es que el presupuesto debe  
ser anualmente establecido por medio de una Ley, ¿y cómo se -  
hacen las Leyes?. El artículo 63 de nuestra Constitución no -  
deja lugar a dudas a este respecto: para que un proyecto de -  
ley se convierta en Ley, se requiere el concurso de la Corona  
y de ambas Cámaras; el citado artículo, además, reserva al -  
Bundesrat el derecho a rechazar un presupuesto adoptado por -  
el Reichstag. En caso de desacuerdo entre ambas Cámaras nada  
dice la Constitución, pero lejos de inclinarse hacia una cier  
ta supremacía del Reichstag, expresamente manifiesta la igual  
dad absoluta de los tres poderes (Corona, Cámara Alta y Cáma-  
ra Baja), les reconoce los mismos ilimitados derechos y no de-  
ja abierta para llegar a un acuerdo otra vía que la del com-  
promiso. Así pues, siendo una de las características del régi  
men constitucional la transacción y el compromiso...."(1).

Ahora bien, aún admitiendo sustancialmente el hilo de la ar-  
gumentación de Bismarck, lo que no ofrece duda es que la ley  
del presupuesto, a tenor del artículo 63 de la Constitución -  
prusiana, no podía existir sin concurrir a su elaboración los  
tres poderes referidos. Pero al mismo tiempo, siendo la ley -

-----

(1). Vid. Leroy-Beaulieu, obra citada, paginas 653 y ss.

del presupuesto una ley anual, constitucionalmente era de todo punto ~~no~~ necesario aquel concurso de los tres poderes a que hacía referencia Bismarck.

Ante la situación descrita ¿qué solución teórica adoptar?. Practicamente el problema comenzó a resolverse a raíz de la victoria de Sadowa, que supuso el espaldarazo a la política de Bismarck, y quedó zanjado después del habil discurso de Guillermo I ante las Cámaras (26 de agosto de 1866) es decir, dos meses después de Sadowa. El terreno estaba, pues, bien abonado: una brillante victoria militar, la rehabilitación de Bismarck una vez demostrada la finalidad que persiguió su política, y, en general, el espíritu del pueblo alemán tan poco propenso a tomar partido contra los poderes constituidos, eran todo circunstancias de hecho que facilitaban enormemente la "reconciliación" entre el Reichstag y el Gobierno. Y por si todo lo anterior resultara insuficiente, la Corona dando prueba de una gran inteligencia, tomó la iniciativa pronunciando un discurso de ~~apertura~~, que por su tino y claridad para el tema de nuestro estudio, nos permitimos reproducir en algunos de sus párrafos mas destacados: "En estos últimos años el presupuesto no ha podido ser establecido de acuerdo con la representación nacional. Los gastos públicos realizados durante este periodo de tiempo carecen de la suficiente base legal, base que a tenor del artículo 99 de la Constitución no puede existir sin una Ley anualmente establecida entre mi Gobierno y

las dos Cámaras. Yo lo reconozco de nuevo. Si mi Gobierno ha administrado falto de esta base legal, ello ha sido con la convicción de que era absolutamente necesario hacerlo así, - pues estaba en juego la existencia misma de la Monarquía. Confío en que los últimos acontecimientos habrán contribuido a facilitar un principio de acuerdo, para el cual es indispensable que el refrendo que se solicita de la representación - del país, para la administración llevada a cabo sin ley de - presupuestos, sea concedida fácilmente. De este modo el conflicto quedará eliminado para siempre".

2. Naturalmente el conflicto no quedó eliminado para siempre, sino que premaneció vivo, pero lo que interesa destacar a la vista de las palabras de Guillermo I, es como a veces puras consideraciones políticas han influido sobre la marcha de las doctrinas jurídicas, de manera mas decisiva que cientos de voluminosos y profundos tratados sobre el mismo tema.

A. No sería aventurado despues de lo dicho, establecer una relación de causalidad entre la situación alemana durante el trienio 1863 - 66, y la aparición en 1867 del "Budget und Gesetz" de GNEIST (1). El propósito del citado autor alemán parece claro: ¿donde estaba la cuna del parlamentarismo? - en Inglaterra ¿no?, pues vayamos a ella, estudiemos sus institu-

-----

(1). Existe traducción italiana bajo el titulo "Il Bilancio e la Legge", Florencia 1869.

ciones, investiguemos como se desenvuelven las relaciones entre sus poderes, analicemos cual fué su origen y cómo se desarrollaron éstas posteriormente (1). Solo así, pensaría el ilustre publicista alemán, estaremos en condiciones de dar una respuesta adecuada al problema que nos ocupa. Y efectivamente, GNEIST dedicó la mayor parte de su obra a la investigación de las instituciones políticas inglesas. Al "Budget und Gesetz" siguieron "Engländer Verwaltungsrecht" (2) y "Gesetz und Budget", en todas ellas se respira esa tendencia autoritaria que caracteriza a la mayor parte de la literatura alemana que ha tocado temas del Derecho Público, al mismo tiempo que ofrecen un arsenal de datos, fechas y citas cuya comprobación le ha sido imposible verificar al doctorando (3). Dicho esto a modo de preámbulo, pasemos a un examen más detenido de lo que significa la aportación de GNEIST dentro del marco de nuestro estudio.

Según GNEIST, la función que la Cámara de los Comunes ejerce al votar los créditos comprendidos en los "Estimates", así como el acto final de su aprobación, no pertenece ni al --

-----

(1). Vid. Gneist, "Il Parlamento inglese nelle sue mutazioni durante il milenio del IX alla fine del XIX secolo".

(2). Existe traducción italiana bajo el título "Il Diritto amministrativo inglese".

(3). Vid. Gneist, "Lo Stato secondo il diritto, ossia la giustizia nell'amministrazione politica". Bolonia. Ed. Zanichelli, 1884.



ámbito de la legislación material, ni al de la formal, sencillamente significa el ejercicio de una función administrativa, que tiene por objeto el control. Este es, a juicio - del doctorando, el centro de la argumentación de GNEIST acerca de la ley del presupuesto.

Para GNEIST las disposiciones presupuestarias representan meras instrucciones dadas a los funcionarios regios para que actuen de conformidad a ordenes preexistentes (1), y el presupuesto es una especie de gran orden de ejecución cuya - eficacia queda reducida al "deber de oficio" que tiene todo funcionario de actuar de acuerdo a las órdenes recibidas. De aquí se desprende tres consecuencias importantes:

a). La Cámara de los Comunes no puede modificar las leyes existentes a través de las órdenes de ejecución presupuestarias.

b). El que un determinado gasto o ingreso no conste en el documento presupuestario votado por el Parlamento, no significa que quede prohibida su realización.

c). No cabe que el Parlamento inglés rechace en bloque el presupuesto que le ha sido presentado por el Gobierno (2).

-----  
(1). Vid. Sobre todo O. Mayer ob. cit. pags. 49 a 85.

(2). Gneist reconoce el derecho de Parlamento inglés a no admitir undeterminado tipo de impuesto, pero considera que carece de semejante facultad por lo que se refiere al presupuesto en su conjunto,

GNEIST se detiene de un modo particular en la última - de las cuestiones consideradas, y la línea de su razonamiento, teniendo en cuenta cual es el punto del que parte, está trazada con un rigor metodológico típicamente cartesiano. En síntesis, podríamos decir que el pensamiento de GNEIST en torno a la cuestión de la denegación presupuestaria viene - configurado así:

1º. El presupuesto es un conjunto de órdenes de ejecución que el Rey no puede establecer por sí mismo, sino que constitucionalmente viene exigido para ello el concurso del Parlamento.

2º. Rechazar en bloque el presupuesto significa una renuncia del Parlamento a participar en el establecimiento de esas órdenes e instrucciones especiales de ejecución, tan necesarias para la buena marcha de la administración financiera.

3º. Ante semejante renuncia, y dada la imposibilidad - de detener la actividad del Estado, el Rey debe dirigirse directamente a la Tesorería y emitir las oportunas órdenes de pago en virtud de su sola autoridad.

4º. La negación del Parlamento a dar su conformidad al presupuesto es un acto inconstitucional, y jurídicamente imutil.

A la vista de estas premisas la conclusión de GNEIST - no puede ser mas concluyente: "Tanto en Alemania como en In-

glaterra el presupuesto tiene el caracter de una órden de ejecución; LABAND está pues en lo cierto cuando lo califica de Ley meramente formal, porque efectivamente la Ley del presupuesto se halla subordinada a las leyes ordinarias del Estado (1). Resumiendo, en Alemania no tienen aplicabilidad las teorías francesa y belga que sostienen la legalidad de la no aprobación presupuestaria, basandose en una pretendida soberanía popular" (2).

Acaso la última frase de GNEIST haya ofrecido al lector mas luz que cualquier otro razonamiento. Efectivamente, a veces, incluso a los grandes tratadistas, se les pasan por alto principios que para un estudiante parecen elementales: los estudios de derecho comparado, hoy tan de moda, son extraordinariamente útiles, casi imprescindibles nos atreveríamos a decir, en tanto no se olviden las especificas condiciones ambientales que contribuyeron a hacer nacer y a desarrollarse a las instituciones típicas de cada país. la Constitución inglesa - dice RUIZ DEL CASTILLO - es toda la historia de Inglaterra puesta en acción. La Corona, que en principio fué un poder independiente configurador del Reino, continua el citado autor, mas tarde se asoció al reino, para, final--

-----

(1). En el texto italiano que tenemos a la vista dice "leggi giudiziarie ed amministrative dello Stato", la traducción adoptada está basada en el sentido que a dichos términos da O. Mayer en su tantas veces citado "Derecho Administrativo" páginas 72 a 85.

(2). Vid. Gneist, "Il Bilancio e la Legge". Florencia 1869.

mente, someterse a él (1). Ciertamente que el poder legislativo reside en "el Rey en Parlamento", dice LASKI, pero el poder del Parlamento deriva del pueblo, el pueblo es el auténtico titular de la soberanía política. Esto fué lo que GNEIST no acertó a ver al estudiar el Parlamento inglés: que el poder de la Corona es un poder sagrado, arbitral, dispensador de honores, moderador.....indirecto. El parlamento, formalmente, viene constituido por la Corona, los Lores y los Comunes, pero el Rey, informándolo todo, carece sin embargo de veto. Comprendemos "lo duro" que tenía que ser captar estos principios en toda su profundidad por GNEIST, pero lo cierto es que desaprovechó una oportunidad magnífica. Al adentrarse más y más en las instituciones inglesas, y con la profundidad que él lo hizo, debía haber intuido que no era lo mismo la expresión inglesa "Rey en Parlamento", y la prusiana "concurso del Rey y de las Cámaras", ambas procedían de una evolución histórica completamente distinta, eran informadas por ideologías diferentes, y consiguientemente en Inglaterra y en Alemania tenían un significado diverso. De ahí que no nos sorprendan las palabras de VITAGLIANO al comentar la situación de Prusia durante el periodo 1863-66: "sembra a noi fuor di dubbio che un uguale tentativo non potrebbe essere intrapreso in un paese latino o in Inghilterra senza -

-----  
(1). Vid. Ruiz del Castillo, "Apuntes", Curso 1961-62, página 21.

dar luego ad una rivoluzione o a un colpo di Stato".

B. La aparición en 1871 de la obra de LABAND "Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde", va a suponer el definitivo perfeccionamiento, en cuanto a los términos, de la controversia iniciada cuarenta años antes acerca de la naturaleza jurídica del presupuesto. En efecto, podemos decir que la discusión sobre la naturaleza de la Ley del presupuesto, por lo que hace referencia a su precisión conceptual, ha venido desarrollandose desde 1871 - en términos muy semejantes a como quedara fijada por LABAND.

La teoría del presupuesto de LABAND está íntimamente ligada a la clasificación de las leyes en materiales y formales. Pero el concepto de ley material que adopta este autor (1), - difiere bastante del que había sido hasta entonces habitual, cuyas principales características eran la generalidad (2) y - la abstracción. Para LABAND Ley en sentido material es "el acto jurídico que establece una norma de derecho" (3). Nos encontramos ante una verdadera ley - prosigue el citado autor - cuando la norma regula situaciones o hechos a cuya realización

-----

(1). Esta distinción - dice Vitagliano - antiquísima en la literatura jurídica, fué recogida por primera vez en los términos que ahora la conocemos por Stockmar en su obra "Studien über das preussischen Staatsrecht", 1867.

(2). Vid. Rousseau "Contrat social", Lib.II, Cap.IV y VI.

(3). Vid. Laband, "Le droit public de L'Empire Allemand", Tomo II, página 260.

se conectan la producción de determinados efectos jurídicos. Lo de menos es que esta norma jurídica contenga reglas aplicables a la generalidad o a casos muy concretos. La nota de generalidad, decía SUAREZ, no se pierde porque la Ley se dicta para un solo individuo, siempre que de ese caso particular no resulte daño al bien común (1). Qué duda cabe que lo normal será que la Ley se promulgue para ser aplicada a un número indeterminado de casos: producida la situación "x", - se darán unos efectos "y" pero lo que LABAND quería recalcar es que la generalidad será una característica natural, ~~mas~~ no esencial al concepto de Ley.

Una vez delimitada así la Ley material, LABAND pasa a decirnos lo que él entiende por Ley en sentido formal: "el contenido de toda declaración de voluntad del Estado al mismo tiempo que establece una norma jurídica, puede muy bien ser la resultante de un acuerdo entre los órganos del Estado a los que pertenece la fijación de las leyes, y en base a este acuerdo la sanción, la promulgación y la publicación subsiguientes adoptarían la misma forma que si se tratase de determinar auténticos principios de derecho" (2). Tres son las consecuencias que del precedente párrafo extrae LABAND:

1º. Que en el Estado Constitucional no toda Ley en sen

-----

(1). Vid. Suarez, "De legibus", Libro V.

(2). Vid. Laband, obra citada, página 266.

tido material lo es al mismo tiempo en sentido formal.

2º. Que en sentido material el derecho contenido en las leyes viene a significar el "ius scriptum", en tanto que solo es Ley en sentido formal aquel ius scriptum establecido con el consentimiento de la representación popular.

3º. Que toda declaración de voluntad del Estado expresada mediante el consentimiento de la representación popular, es Ley en sentido formal, independientemente de que en ella se contengan o no auténticas normas jurídicas.

En este último significado - prosigue LABAND - la palabra Ley no representa una parte de las facultades comprendidas en la potestad estatal, sino simplemente la forma a través de la cual se manifiesta la voluntad del Estado, al margen del contenido mismo de dicha voluntad. Así pues, una misma ley puede tener diversos contenidos, y junto a principios jurídicos propios y verdaderos, es frecuente que al mismo tiempo sancione instrucciones administrativas y medidas de estricto carácter financiero.

Por último, para una mejor comprensión del pensamiento de LABAND, y lo que es más importante, para su entendimiento a través del desarrollo posterior que de él hizo la doctrina francesa, es necesario tener en cuenta que el citado autor alemán distinguía en la Ley: la norma de derecho en ella contenida, de la sanción que sobre la misma recaía en un momento ulterior, es decir, cabía separar el contenido de la Ley,

de la orden que la establecía. Desde el punto de vista del Derecho Público - escribe LABAND - el elemento esencial de la ley reside, mucho más que en la creación de normas jurídicas, en su sanción: "La soberanía del Estado no se pone de manifiesto al momento de determinar el contenido de las leyes, sino cuando llega la hora de su sanción; solo la sanción constituye un acto legislativo" (1). Cuando el derecho a fijar el contenido de la ley pertenece a un órgano diferente de aquél a quien corresponde su sanción (como ocurría en la Monarquía Constitucional alemana), solo el titular de este último, es decir, el Rey, posee de un modo pleno e indivisible la soberanía: "sólo el Rey estaba en condiciones de emanar órdenes estatales, sólo él poseía la potestad legislativa, sólo él estaba investido de la soberanía" (2).

El Parlamento, al aprobar un proyecto de Ley, manifestaba al Monarca su conformidad a que éste emitiese la correspondiente orden legislativa. Está claro que para LABAND la ley es emanación directa y exclusiva del Monarca (3), éste, sin embargo, no puede ejercitar su potestad legislativa sin que previamente el Parlamento haya aprobado el contenido del acto que el propio Monarca pretende sancionar como Ley.

-----

(1). Vid. Laband, obra citada, página 269.

(2). Vid. Laband, obra citada, lugar citado.

(3). Vid. Vitagliano, obra citada, páginas 168 y ss.



La misma idea fué recogida por AUSCHÜTZ en su "Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt" (1), cuando dice que "el Monarca todavía hoy representa al Estado de una manera plena y completa en tanto no se demuestre su limitación; al contrario, el Parlamento tiene necesidad de una expresa disposición constitucional para demostrar su competencia". De donde se desprende que los antiguos derechos de la Monarquía absoluta permanecía vigentes en Alemania en todo aquello no derogado expresamente por leyes posteriores.

Semejante interpretación del régimen constitucional - dice VITAGLIANO - sólo podía proceder de la doctrina alemana, que considera a las actuales monarquías constitucionales como una continuación jurídica e histórica de las precedentes monarquías absolutas. Lo que significa que el nacimiento del constitucionalismo no habría modificado "quo ad ius" la posición del Monarca, único sujeto investido de la soberanía, sino que habría supuesto solamente una limitación en cuanto al ejercicio de su imperio (quo ad exercitium), al condicionar - en parte sus decisiones al acuerdo del Parlamento. Con ello - el viejo principio "todos los derechos y deberes del Estado - sobre sus subditos se concentran en el Jefe del Estado" continuaba manteniendo su vigencia en la Alemania de finales del -

-----  
(1). Citado por Vitagliano, ob. cit. página 169.

siglo XIX y principios del XX.

La distinción más arriba apuntada entre *imperium quo ad ius* e *imperium quo ad exercitium*, va a tener una gran importancia en el desarrollo que LABAND hiciera de su teoría sobre el presupuesto, toda vez que para el citado autor la necesidad de establecer un presupuesto nada tiene que ver con el nacimiento del Estado constitucional (1). Claro está, LABAND — considera el presupuesto como "una cuenta que se refiere a los ingresos y a los gastos que se deben realizar en el futuro, es decir, constituye un cálculo, y es básico para la relación de ingresos y gastos que se confeccionará al final del ejercicio". Pero ni la fijación de ingresos y gastos futuros, ni su control posterior — prosigue LABAND —, significan que se esté legislando, ambos son actos que pertenecen únicamente al ámbito de la administración. Legislar quiere decir regulación estatal del ordenamiento jurídico, y el derecho que tiene la representación popular respecto al presupuesto en virtud de la Constitución, se reduce a una participación esencial en la administración por medio del control que ejercita sobre la misma.

En consecuencia, la disposición del artículo 69 de la Constitución del Imperio: "el presupuesto del Imperio será es

-----

(1) Es innecesario repetir aquí argumentos y consideraciones que han sido objeto de un estudio especial a lo largo de la Segunda Parte de esta Tesis. Nos remitimos pues a ella para refutar la precedente afirmación de Laband.

establecido por ley" significa que el presupuesto del Imperio - "será establecido de la misma forma que una ley, esto es, utilizando la via legislativa. El articulo 69 determina pues la forma en que debe ser establecido el presupuesto, pero no dice nada acerca de sus posibles efectos juridicos, y no lo dice, porque el presupuesto no contiene normas juridicas, porque, en una palabra, el presupuesto es solo ley en sentido formal" (1).

El articulo 71 de la Constitución del Imperio establecía que los gastos comunes debían ser consentidos anualmente, pero dejaba sin resolver la cuestión que más preocupaba a la doctrina alemana, es decir, la autorización del gasto: ¿era *mereae voluntatis*, o constituía un deber de derecho público para el Reichstag?. La respuesta de LABAND fué del todo consistente con su planteamiento inicial: la autorización del gasto era un deber de derecho público para el Reichstag. "Si es principio fundamental de nuestro derecho público constitucional - argumentaba LABAND - el que ni las leyes, ni las instituciones públicas debidamente establecidas puedan ser modificadas sino es con el concurso del soberano y de la representación nacional, la consecuencia inevitable será que el Reichstag no puede por sí solo suprimir o suspender las leyes vigentes, negando los medios necesarios para su ejecución; no pue-

-----

(1). Vid. Laband, obra citada, páginas 272 y ss.

de quedar al arbitrio del Reichstag el consentir o no, anualmente, el mantenimiento de nuestras leyes y de nuestras instituciones". Dos son las consecuencias lógicas de este razonamiento:

1ª. Que el derecho del Reichstag a consentir los gastos viene condicionado y limitado por las leyes e instituciones a la sazón existentes.

2ª. Que los gastos necesarios para la ejecución y mantenimiento de las leyes e instituciones vigentes no podían ser negados por el Reichstag.

El presupuesto - prosigue LABAND - no es una ley de organización de todo el Imperio, sino un simple plan de gestión, que presupone una organización legalmente establecida sobre la cual se asienta (1). El mantenimiento de dicha organización, que es la misión que incumbe al presupuesto, exige la realización de una serie de gastos, que LABAND, en atención al diferente derecho que sobre ellos ejercita el Reichstag, divide - en gastos discrecionales y gastos necesarios. Los primeros - pueden ser libremente rechazados por el Reichstag, considerándose en caso contrario su aprobación como una verdadera y auténtica concesión, sin la cual el Gobierno imperial no está - en condiciones de exigir dicho tipo de gastos. Los gastos necesarios no pueden ser negados por el Reichstag sin contar -

-----

(1). Vid. Laband, ob. cit. Tomo VI, pgs. 266 y ss.

con el asentimiento del Bundesrat, constituyendo consiguientemente su aprobación una obligación de derecho público para el Reichstag. Dicha aprobación carece por tanto del carácter de autorización para el pago, siendo mas bien el reconocimiento que la representación nacional expresa acerca de la necesidad o conveniencia de verificar dicho gasto; gasto cuya base jurídica es claro que no se encuentra en el presupuesto, sino en las leyes del Imperio y en los contratos previamente establecidos entre la Administración y los particulares.

El artículo 69 de la Constitución del Imperio decía que los ingresos y los gastos del Estado debían ser calculados previamente todos los años. Dicho artículo fijaba además la forma a través de la cual el presupuesto debía salir a la luz. Pero como el citado artículo no decía nada acerca de las condiciones necesarias para que un gasto recibiera la oportuna aprobación del Reichstag, ni mucho menos acerca de una expresa exigencia de aprobación por parte de la representación popular, que hiciera posible la verificación del gasto por el Gobierno del Imperio, jugaba contra la representación nacional el principio anteriormente citado que decía: "al Rey pertenecen todos los derechos soberanos que le eran propios con el absolutismo, en tanto dichos derechos no hayan sido expresamente abrogados o limitados por la Constitución".

En cuanto a los ingresos, LABAND distingue entre aque--

llos que están basados en un título legal y permanente, y los que <sup>no</sup> lo están. Para los primeros su inscripción en el presupuesto representa un simple cálculo contable; los segundos, - que requieren expresa autorización presupuestaria para su recaudación, se rigen por las normas que regulan la concesión - en cada caso.

Al llegar a la rúbrica "efectos de la ley del presupuesto", LABAND comienza por afirmar que "el presupuesto constituye para la Administración su regla de conducta". La forma legislativa implica solo el asentimiento del Bundesrat y del Reichstag a la actividad que el Gobierno pretende desarrollar; asentimiento que, naturalmente, lleva implícito una descarga de la responsabilidad del Gobierno, en tanto actúe dentro del marco de gestión que le ha sido consentida. Este es para LABAND el verdadero efecto material de la ley del presupuesto: el paso de responsabilidad del Gobierno a la representación nacional.

Respecto a la eficacia formal de la ley del presupuesto, ella lleva consigo, como cualquiera otra ley, el que no pueda ser modificada o abrogada mas que por medio de una ley posterior.

Por último, al enfrentarse LABAND con la situación creada por la administración de Bismarck durante el periodo comprendido entre los años 1863-66, su conclusión es plenamente consecuente a lo que han sido las líneas maestras de su teo--

ría del presupuesto: "En el caso de que la ley del presupuesto no pueda ser oportunamente promulgada por cualquier razón - dice el citado autor - , la Constitución del Imperio no ha previsto a qué criterios jurídicos se podría acudir. Tales - criterios deberían ser deducidos de los principios generales del derecho que informan nuestro ordenamiento. Sería erróneo pensar que la gestión de los ingresos y gastos del Imperio al margen de la ley del presupuesto sea inconstitucional, porque si se admite que dicha ley constituye la única base legal de la gestión financiera, sería necesario concluir que su falta produciría el cese automático de toda actividad estatal. Lo absurdo de semejante consecuencia demuestra sin más la inexactitud de tal interpretación". Sin embargo, aceptando la teoría del citado autor, esto es, que la ley del presupuesto significa solamente un descargo previo de la responsabilidad del Gobierno, la falta de tal ley viene a representar simplemente que el referido descargo de responsabilidad no se produce. De lo que se desprende que el Gobierno no tiene por qué suspender su actividad administrativa, pero sí que la ejerce ahora bajo su propia y exclusiva responsabilidad.

Una vez expuesta en sus puntos más importantes la teoría del presupuesto de LABAND, conviene hacer una última observación, que el propio autor incluye al final de su obra. Ella es que la validez de su doctrina queda circunscrita al ámbito del Imperio Alemán; "porqué ni en Prusia, ni en el Im-

perio rige el sistema parlamentario, y las autorizaciones anuales de ingresos y gastos establecidas por Ley, son expresamente excluidas del sistema constitucional prusiano (artículos 100 y 109) y tácitamente por el artículo 70 de la Constitución del Imperio".

3. Para una mejor comprensión de la influencia que la obra de LABAND ejerció, y su desarrollo posterior a través de los seguidores del ilustre publicista alemán, hemos creído conveniente adoptar para su estudio el sistema de clasificación por Escuelas nacionales. En este sentido comenzaremos por la doctrina alemana, continuaremos por la italiana y en último término nos enfrentaremos con la francesa (1).

A. Era natural que en Alemania la teoría de LABAND fuera ampliamente recogida y aceptada: era una construcción lógica, muy acorde con la tradición cameralista germana, y además, se adaptaba perfectamente a las necesidades del momento.

ARNDT y BORNHAK se limitaron a seguir fielmente la línea marcada por LABAND. El último de ellos dice que: "la ley del presupuesto no tiene otra utilidad que la de facilitar -

-----

(1). En España, la bibliografía sobre el tema se reduce a las páginas que Piernas Hurtado le dedica en el Capítulo XIV de su "Tratado", al artículo de Sainz de Bujanda en la Revue de Science et Legislation Financière del año 1951, y por último las palabras que García Añoveros le consagró en su reciente conferencia en el Instituto de Estudios Fiscales. Todo ello, claro está, al margen de las incidentales referencias que sobre la naturaleza jurídica del presupuesto nos encontramos en numerosos administrativistas.



la tarea de los funcionarios, en consecuencia la no aprobación presupuestaria carece de valor jurídico. Los impuestos legalmente establecidos continuarán siendo recaudados; los gastos necesarios, bien por ser legales o bien por exigen --cias de hecho, serán igualmente satisfechos. En resumen, la denegación presupuestaria solo viene a significar una posición algo más delicada para el Gobierno" (1). Como fácilmente se desprende del párrafo transcrito, la influencia de LABAND en estos autores es realmente considerable.

Una cierta atenuación al rigor de la teoría de LABAND supone la obra de SCHULZE. El citado autor, que acepta en --sus líneas generales las tesis de LABAND, formula sin embargo una reserva para el caso de que el Gobierno lleve a cabo su gestión sin la oportuna aprobación presupuestaria, "porque el Gobierno -- dice SCHULZE -- carece del derecho a continuar administrando, y solo podrá hacerlo en la medida exigida por el estado de necesidad" (2). Naturalmente LABAND acusó el impacto de semejante observación, pues en el fondo lo que se ponía en tela de juicio es si realmente el Gobierno --tenía o no derecho a continuar su gestión sin ley presupues

-----

(1). Vid. Bornhak, "Preussisches Staatsrecht", Tomo III, citado por Vitagliano, ob. cit. página 173.

(2). Vid. Schulze, "Grünhut's Zeitschrift für das Privat und öffentliche Recht", Tomo III, 1875, citado por Vitagliano, ob. cit. página 174.

taria, y de nuevo fué absolutamente lógico en su respuesta a SCHULZE: "no hay por qué recurrir al estado de necesidad -- cuando se está ejercitando un derecho propio". El estado de necesidad - proseguía LABAND - tiene su justificación cuando se trata de revestir de legalidad algo que en circunstancias normales carecería de ella, pero éste no es el caso presente, porque, o se admite que el Gobierno tiene derecho a realizar su gestión incluso sin ley del presupuesto, en cuyo caso carece de sentido hablar de estado de necesidad, o se considera la Administración sin presupuesto como una circunstancia de hecho impuesta por la necesidad, en cuyo caso no tiene sen tido hablar ni de derechos ni de deberes del Gobierno (1).

Diez años mas tarde de la aparición de los "Grünhut's" de SCHULZE, publicó SEIDLER su "Budget und Badgetrecht im -- Staatshanshalte der constitutionellen Monarchie", obra en la que se hacen dos afirmaciones de gran importancia para la ul terior precisión del tema objeto de nuestro estudio: Prime-- ra, que el derecho al presupuesto fué importado por Alemania. Segunda, que era necesario distinguir el derecho a consentir los impuestos del derecho a establecer el presupuesto. Pues -

-----

(1). La convergencia de dos principios, uno jurídico: la base legal de la gestion financiera es la ley del presu-- puesto y otro político: la vida del Estado no puede detenerse aunque falte la ley del presupuesto, imposibilita de modo absoluto cualquier intento de interpretación armonica de ambos, pudiendo decir con Jellinek que la Constitución ofrecía una laguna. Vid. Traversa, "Lo Stato di necessita nel diritto pubblico interno". Nápoles 1916.

si el derecho a establecer el presupuesto en Francia y en -  
Belgica significaba una autorización para administrar dada -  
por el Parlamento al Gobierno, en Alemania la ley del presu-  
puesto no representaba autorización alguna, sino una condi--  
ción jurídica para poder administrar los ingresos y gastos -  
públicos contando con la confianza de la representación po-  
pular. Consecuentemente la no aprobación presupuestaria sig-  
nificaba una manifestación de desconfianza hacia el Gobierno.

Siguiendo la misma línea que SEIDLER, en 1887 JELLINEK publica su "Gesetz und Verordnung" (1). En ella, después de señalar las etapas que hicieron posible llegar al derecho - presupuestario a la sazón vigente, el citado autor ve en tal derecho, sobre todo, un instrumento de control en manos del Parlamento, un arma para obligar al Gobierno a aceptar la vo-  
luntad de la representación popular. En este sentido las nor-  
mas constitucionales relativas a las funciones de los órga-  
nos supremos del Estado no crean derechos subjetivos, sino -  
deberes, para cuyo cumplimiento la Constitución atribuye las oportunas competencias (2).

Una vez sentadas estas premisas, JELLINEK elabora lo que podríamos llamar su teoría de la colaboración entre los

-----

(1). Citado por Vitagliano, ob. cit. página 175.

(2). Vid. Jellinek, "Teoría General del Estado", traducida por Fernando de los Ríos.

poderes públicos: el compromiso y la concesión son los principios que presiden la vida de las instituciones públicas. El conflicto y la discordia continuados llevan a la anarquía, a la bancarrota de la vida colectiva. Las normas constitucionales parten de la existencia de unas regulares relaciones entre los poderes públicos, tales relaciones constituyen en definitiva la única garantía que hace posible la aplicación de los mismos principios constitucionales. En resumen, las normas supremas de derecho público son por su misma naturaleza imperfectas.

Dentro de esta perspectiva para JELLINEK la ley del presupuesto se diferencia de cualquier otra ley, desde el momento en que su aprobación constituye un acto necesario, un acto que no es un derecho, sino un deber: "el presupuesto debe ser aprobado mediante ley". El establecimiento del presupuesto en su esencia - dice JELLINEK - no es un acto de legislación material, sino de administración. El presupuesto no contiene normas jurídicas, sino cifras; su objeto no es limitar recíprocamente las esferas de libertad de los distintos sujetos jurídicos (1), sino regular la actividad económica del Estado. Es decir, el presupuesto no solamente pertenece a las leyes de contenido obligatorio, sino que además su establecimiento viene exigido por la ley. De lo que se des-

-----  
(1). Exactamente en el mismo sentido se manifestaba Laband, ob. cit. Tomo II, página 518.

prende que no existe derecho alguno de las Cámaras a recha--zar el presupuesto, sino unicamente la facultad de introdu--cir en él modificaciones dentro de ciertos límites.

Llegados a este punto estamos en condiciones de pregun--tarnos: ¿Qué valor atribuye JELLINEK al presupuesto?. En e--sencia la respuesta del citado autor es muy semejante a la --de SEIDLER. En efecto, tambien para JELLINEK el presupuesto viene a ser la condición jurídica indispensable para el ejer--cicio de la actividad financiera. Pero, y lo que es mucho --más importante, JELLINEK separa de un modo expreso la legis--lación financiera de su actuación, y el presupuesto de su a--probación. Aprobación que "en cuanto se funda en una legisla--ción preexistente no tiene el caracter de autorización, no --confiere al Gobierno ningún derecho nuevo, representa simple--mente una condición a la cual viene subordinado el derecho --del Gobierno a administrar; la aprobación presupuestaria no es causa efficiens, sino conditio". Por lo tanto, en la hipo--tesis de que faltase dicha condición, ello significaría el --incumplimiento de un precepto constitucional ("el presupues--to debe ser aprobado"), y dar entrada al juego de las dife--rentes fuerzas sociales que, en equilibrio, mantienen la le--galidad en un país. Estamos -- dice JELLINEK -- en el campo de las incógnitas jurídicas, donde no hay solución en base a pu--ros principios de derecho.

Al finalizar el siglo pasado aparecen los "Comentarios"

de SEYDEL, que representan dentro de la doctrina alemana la máxima radicalización de las ideas de LABAND. En efecto, SEYDEL llega a negar al presupuesto incluso su caracter de ley en sentido formal, considerandolo como una simple orden de servicio. Frente a estos excesos salió al paso LABAND, precisando que "órdenes de servicio" sólo pueden darse del Emperador al Canciller, no caben del Parlamento al Canciller, y mucho menos del Parlamento a los funcionarios.

Próxima en el tiempo y en las ideas a la obra de SEYDEL es la de AUSCHÜTZ. Para el citado autor el presupuesto "es - un monologo de la personalidad económica del Estado, ligado al propósito de regularse según las prescripciones que integran su contenido durante un determinado periodo de tiempo"(1).

Dentro de la misma corriente doctrinal germánica, cabe citar la obra del profesor suizo BLUMENSTEIN, y no solo por afinidades linguisticas, sino mas bien ideológicas. Para el citado autor el presupuesto "es jurídicamente un acto administrativo por el que se designan de modo obligatorio y por tiempo determinado los recursos financieros destinados a cubrir los costes de los servicios públicos de una comunidad; conforme a su evolución histórica, este acto administrativo se ini-

---

(1). Vid. Auschütz, "Die gegenwertigen Theorieen über - den Begriff der gesetzgebenden Gewalt", 1901, citado por Vitaliano, ob. cit. página 173.

cia en el poder legislativo y suele tener la forma externa - de una ley"(1). Siguiendo las huellas de LABAND, el citado - autor suizo considera el presupuesto como mera "lista de los gastos y recursos previsibles", y en clara línea de pensa- miento con Jellinek estima que "la enumeración de los ingre- sos tiene un caracter aproximativo, en tanto que la de los - gastos representa el máximo permitido".

La promulgación del primer texto constitucional alemán del presente siglo el 11 de Agosto de 1919, significó la con sagración positiva de las ideas anteriormente expuestas (2). Publicada en el Reichsgesetzblatt el 14 del mismo mes, su en trada en vigor fue inmediata (3). Al objeto de nuestro estu- dio el interés se centra en el art. 85 del mencionado texto, no obstante conviene hacer previamente una somera descrip- ción de cuál era la organización de los poderes bajo la Con stitución de Weimar. Esta Constitución -dice PEREZ SERRANO- - parece haber realizado una síntesis de principios políticos estimados inicialmente contradictorios: el principio de la -

-----  
(1) Vid. BLUMENSTEIN, Ob. cit. página 118.

(2) En verdad no podía ser de otro modo, en cuanto que la Constitución de Weimar fue obra de los mismos profesores de Derecho Público del Reich nacido en 1871, a cuyo frente - destaca Preuss.

(3) Vid. Dubois "La Constitution de l'Empire allemande du 11 août 1919". R. Brunet "La Constitution allemande du 11 août 1919". Oppenheimer "The Constitution of the German Repu blic". R. Redslob "Le Regime Parlementaire en Allemagne", Rv. Dr. Pub. Sc. Pol. 1923.

democracia directa y el de la representatividad; el principio del federalismo y el del presidencialismo; el principio de la unidad y el del federalismo. Los arts. 6º, 7º y 8º fijaban - las materias reservadas a la competencia del Imperio frente a los ~~Lander~~, y entre éstas quedaban los impuestos, si bien el art. 11 dejaba abierta la posibilidad de que el Imperio delegase tal competencia en los Lands. El art. 68 confería la iniciativa legislativa al Gobierno y a los miembros del Reichstag, concluyendo con que: "las leyes del Imperio son votadas por el Reichstag". Entrando más directamente en el tema que nos ocupa, el art. 84 venía a suponer la actuación del art. 8º: la administración de los impuestos y su recaudación sería objeto de regulación por el Imperio "en tanto ello fuera necesario para la ejecución uniforme de las leyes tributarias del Imperio", y el art. 85 decía: "Todos los ingresos y gastos -- del Imperio deben ser previstos anualmente, e inscritos en el correspondiente presupuesto.

"El presupuesto será establecido por Ley antes de dar - comienzo el año financiero.

"Como regla general los gastos son consentidos por un - año; en casos particulares, sin embargo, podrán serlo para periodos más amplios.

"Queda prohibida la inserción en la Ley del presupuesto del Imperio de disposiciones tendentes a prolongarse más allá del año financiero o que se refieran a los ingresos y gastos



del Imperio o a su administración.

"Con el proyecto de ley del presupuesto el Reichstag no puede aumentar los gastos, ni establecer otros nuevos, a no ser con el consentimiento del Consejo del Imperio.

"El asentimiento del Consejo del Imperio puede ser suplido conforme a las prescripciones del art. 74" (1).

Como vemos, el mencionado precepto es una síntesis de las soluciones a que había llegado la doctrina alemana anteriormente comentada: el presupuesto del Estado es un plan de los ingresos y gastos previsibles confeccionado por la administración a efectos primordialmente contables, al dar la representación nacional su conformidad a dicho plan en la misma forma con que emana las leyes, el presupuesto queda revestido de la apariencia de la ley, pero no se puede decir que sea una auténtica ley (material), y en este sentido queda prohibida la inserción en el presupuesto de disposiciones "que se refieran a los ingresos y gastos del Imperio o a su administración". Es decir, el presupuesto es un acto administrativo, que al venir aprobado por los representantes de la Nación adquiere la forma jurídica de la Ley.

Superado el periodo de olvido casi absoluto en el que cayó la Ley con la llegada del nacional socialismo al poder,

-----

(1) El art. 74 establecía el modo en que el Consejo del Imperio debía manifestar su oposición a las leyes votadas por el Reichstag, así como los medios puestos a disposición de este último para salvar tal obstáculo.

el segundo texto constitucional alemán del presente siglo se preocupó en establecer de modo expreso la primacía del legislativo (art. 20), por que "si los tres poderes del Estado --dice PEREZ SERRANO-- quedan sometidos a la Constitución, en cambio el Judicial y el Ejecutivo quedan sometidos también al Legislativo" (1). En definitiva, dentro del ámbito de la Ley Fundamental de Bonn es el Parlamento el que da la tónica a toda la organización del Estado, al exigirse que el Gobierno goce de su confianza para poder llevar a cabo las funciones que le han sido encomendadas por aquél. Aunque el Parlamento teóricamente está constituido por el Bundestag y el Bundesrat, realmente el poder legislativo queda confiado al Bundestag, siendo ello un ejemplo más del general proceso de decadencia por el que atraviesan las Cámaras Altas. La iniciativa legislativa (art. 76) corresponde al Gobierno o a los miembros del Bundestag y Bundesrat, pero según el art. 77 la aprobación de las Leyes a quien corresponde es al Bundestag. Todo ello sin olvidar la excepcional importancia del art. 81, en cuya virtud, cuando el Gobierno estime que es necesario aprobar una determinada Ley y el Parlamento se resista a aprobarla, el Gobierno, contando con el Bundesrat podrá expedir -

-----  
(1) Vid. Pérez Serrano "Tres lecciones sobre la Ley Fundamental de Bonn". Conferencia pronunciada por el citado profesor en la Escuela Social de Madrid en 1951.

dicha Ley, creándose lo que se ha dado en llamar "estado de necesidad en materia legislativa"; situación ésta que reviste un carácter verdaderamente excepcional y viene rodeada de toda una serie de limitaciones que no hace al caso citar aquí. Por lo - demás, la Ley Fundamental de Bonn no introduce modificaciones dignas de mención dentro del tema objeto de nuestro estudio: La Ley del Presupuesto será anual, y al igual que los arts. 81 de la Constitución italiana, 40 de la francesa y 59 del Reglamento de nuestras Cortes, el art. 113 de la Ley Fundamental de - Bonn consagra el principio de limitar la iniciativa parlamen- taria de gasto que no cuente con la conformidad del Gobierno (1). Un sector de la doctrina alemana ha considerado este art. poco claro, planteándose la cuestión de si el citado precepto limitaría o no la competencia presupuestaria del Parlamento. En sentido afirmativo se ha pronunciado GIESE, al entender que dicha limitación se extiende a la preparación del presupuesto, y en sentido negativo WACKE, opinión que comparte el Doctorado, ya que según el citado autor, la limitación va dirigida a las Cámaras una vez que han aprobado el documento presupuesta- rio, y como consecuencia obligada de lo estatuido por el tan criticado art. 110 que dice: "el presupuesto deberá estar equi- librado en sus partidas de gastos e ingresos".

-----

(1) Art. 113 "Las resoluciones del Bundestag o Bundesrat que aumenten los gastos presupuestarios propuestos por el Go- bierno, deben llevar imprescindiblemente su consentimiento".

Una vez examinada en sus líneas generales la doctrina alemana del presupuesto solidaria con LABAND, acaso sea oportuno hacer unas breves observaciones. La más importante de ellas consiste en destacar el indudable trasfondo político que presidió la obra de LABAND. La significación política del presupuesto - dice SAINZ DE BUJANDA - salta a la vista con solo tener en cuenta el contenido de este documento, porque "es evidente que al atribuir a uno u otro órgano del Estado la competencia para aprobarlo se está resolviendo al propio tiempo una cuestión de supremacía política" (1). Un pensamiento análogo al expresado debió estar presente en las mentes de GNEIST y LABAND al elaborar sus teorías presupuestarias. Se trataba de colocar en situación preeminente al poder ejecutivo, para ello nada tan eficaz como negar al Reichstag el derecho absoluto e ilimitado a votar el presupuesto. Las Constituciones del XIX atribuyeron tal poder al Parlamento, la letra de la prusiana y mucho más la del Imperio no significaron una excepción. La peculiaridad no residió en los distintos textos constitucionales, sino en los pueblos a los que dichos documentos se aplicaron.

Tanto en Alemania, como en Francia, Bélgica, Italia o España, existía el mismo precepto constitucional "el presupuesto debía ser establecido por Ley". Hemos visto la suerte

-----  
(1). Vid. Sainz de Bujanda, ob, cit. página 321.

que corrió la citada disposición en Alemania, sin embargo, - el resto de los países europeos bajo régimen constitucional, con mayores o menores reservas, considerandolo medio revolucionario, catastrófico o indeseable, el hecho cierto es que la doctrina, aun aceptando en sus líneas generales el planteamiento de LABAND, admitió casi unánimemente la plena legalidad de un posible voto negativo de las Cámaras como contrapartida lógica de su derecho a decir "sí".

Otra observación de tipo genérico que cabría hacer a la doctrina alemana que siguió a LABAND, es que la esencia jurídica del presupuesto no residía en el Plan, o en la Lista de ingresos y gastos que la Administración confeccionaba. Para quien haya observado el desarrollo histórico de la institución presupuestaria, aparecerá claro que su entraña jurídica reside en el control, es decir, en la autorización del gasto, como última fase de una evolución que arranca del consentimiento del impuesto, siguió a través de la cláusula de "appropriation", y finalmente se manifestó en el examen de las cuentas del Gobierno. Pero de todas estas cosas hablaremos con mucho mas detenimiento al tratar de la doctrina francesa (1), y del cambio experimentado por sus instituciones públicas, una vez abierto el segundo ciclo de su historia constitucional.

-----  
(1). Vid. Infra, sobre todo, Jéze cuando se refiere a los distintos tipos de legislación sobre el gasto, y contrapone la francesa a la alemana.

B. La primera reacción en Italia conocida por el Docto rando a la doctrina de LABAND fué la obra de ARCOLEO "Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare", aparecida - en Napoles el año 1880, pero dado que el citado autor se manifiesta contrario a las tesis de LABAND, dejaremos su comentario para un apartado posterior

En 1881 ZAMMARANO publica un artículo sobre la Ley del presupuesto (2), en el que admitiendo en sus líneas generales el planteamiento de GNEIST y LABAND, formula sin embargo las siguientes observaciones: En primer lugar, el presupuesto es algo más que una lista de ingresos y gastos, "las cifras del presupuesto son expresión de toda una serie de criterios políticos, económicos y sociales que han sido interpretados de un modo conjunto por el Gobierno y el Parlamento". Pero donde se separa más ZAMMARANO de las tesis de LABAND, es al entrar a considerar el valor de la Ley del Presupuesto. Para el citado autor italiano la Ley del Presupuesto, es una Ley de autorización al Gobierno "a riscuotere le entrate e ad operare le spese", es decir, autorización para administrar la Hacienda, según la legislación existente, así como un límite máximo por lo que se refiere al gasto. "Nel nostro diritto-prosegia el citado autor- é riconosciuto che una votazione di bilancio - non puo alterare l'ordinamento dei pubblici servizi ordinati per legge, negandose ad esse le spese necessarie". Considerar el presupuesto, que es un acto complejo, síntesis política y

y económica de los servicios del Estado, como si fuera una creación ex nihilo de toda la legislación -decía ZAMMARANO- es un concepto anarquico que vendria a suponer la negación de la naturaleza misma del Estado como institución continua y permanente. No obstante, cuando llega el momento de pronunciarse acerca del significado del voto de las Cámaras, termina por aceptar la posibilidad del "rifiuto", como última ratio, como mezzo rivoluzionario, al di fuori del diritto, della necessità e degli interessi dello Stato", pero lo admite. Concluyendo - con las siguientes palabras: il diritto di rigetto del bilancio é un diritto quiescente, potenziale della Camera, ma che essa non esercita, perche non vi é ragione alcuna di esercitarla, potendosi raggiungere lo stesso scopo con altre mezzi meno violenti e meno pericolosi" (1).

Proximo al punto de vista de ZAMMARANO está BRUNIALTI.- Este autor inicia la serie de aquel sector de la doctrina que, ante la indudable complejidad del fenomeno presupuestario y no sabiendo que partido tomar, adopta la via de en medio, es decir, la via de lo sui generis (2). Para BRUNIALTI la Ley del

-----

(1). Tambien en 1880 publicó Ricca Salerno un artículo sobre "La legge del bilancio", An. Sc. Giur. Soc. e Pol.

(2). Vid. Tesoro "Problemi giuridici della legge del bilancio", Riv. Dir. Pub. 1936; Spillmann "Elementi di Scienza della Finanza e di Diritto Finanziario" 1939, pag. 27; y, Ruini "Il Bilancio dello Stato", Rv. Pol. Econ. 1955.

presupuesto "é una legge sui generis, una legge piuttosto per la forma che per la sostanza"(1). Considerar el presupuesto como una verdadera Ley -continúa el citado autor- equivaldría a reconocer al Parlamento la facultad de revisar anualmente - toda la legislación del Estado. La posición de BRUNIALTI queda finalmente resumida en la definición del presupuesto que - él mismo nos proporciona como "legge formale, insieme e sostanziale".

En el primer año del presente siglo se publicó la obra "Commento allo Statuto del Regno" de RACIOPPI, que dentro de la doctrina italiana reviste una importancia excepcional. Independientemente de que estemos o no de acuerdo con las tesis del citado autor italiano, es de justicia destacar que su estudio sobre la Ley del presupuesto presenta, al menos, una coherencia y un rigor lógico digno de todo elogio.

El Gobierno -dice RACIOPPI- precisa para el mejor desenvolvimiento de su gestión confeccionar un plan financiero. Naturalmente, este plan lo confecciona el Gobierno a partir de la legislación existente, es más, podríamos decir que el plan tiene el propósito de regular, desde el punto de vista financiero, la ejecución de las Leyes a la sazón vigentes. La importancia de este documento para la Nación parece evidente, de -----

(1) Vid. Brunialti "Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni" 1896.



ahí que sus representantes reclamen -y se les otorge- el derecho a dar su visto bueno, o más exactamente, el derecho a aprobar el citado documento, tramite que se lleva a efecto a través de lo que se ha dado en llamar Ley de aprobación del presupuesto. Ley, que como todo Ley de aprobación, significa dotar de ejecutoriedad al acto sobre el cual recae, sin cambiar para - nada su intrínseca naturaleza. La Ley de aprobación del presupuesto "conferisce al piano finanziario del governo la forza formale di legge, trasformando le linee direttive che il governo propone alla sua opera, in limiti giuridici che il governo non potrà poi oltrepassare". La Ley del Presupuesto es pues - una Ley formal de control, que se dirige directamente a los - <sup>no</sup> subditos, sino al Gobierno. De aquí se desprende que las disposiciones de la Ley del Presupuesto -continúa el citado autor- no pueden abrogar o modificar las Leyes existentes: "La soppresione di uno stanziamento su cui un privato abbia diritto, ~~a~~ non pregiudica le ragioni del privato, queste ~~potranno~~ richiarsi ~~mar~~sene utilmente al potere giudiziario". Todo el valor de la Ley del Presupuesto se reduce a regular "gli stanziamenti in guisa da impedire l'esecuzione d'una data legge, ma per la sola durata dell'esercizio". Podríamos decir que para RACIOPPI la Ley del Presupuesto juega el papel de una condición suspensiva dentro de la Administración financiera del Estado, en - <sup>no</sup> cuanto que juzga sobre la validez de las Leyes en si misma, -- sino sobre las posibilidades de su ejecución.

Por último, al tratar la cuestión del voto negativo - de las Camaras a la totalidad del documento presupuestario, RACIOPPI adopta la misma postura que los autores anteriormente citados, esto es: se trate de un procedimiento de extraordinaria gravedad, pero su admisión es jurídicamente incontrastable. A este proposito RACIOPPI hace una serie de consideraciones, que sintéticamente podrían expresarse así: o a continuación de la denegación presupuestaria el Gobierno cede, dando paso a un nuevo ~~equipo~~ ministerial, o no ceden, en cuyo caso ante la imposibilidad de detener la vida del Estado, se crea una situación de fuerza a dirimir por fuera del ordenamiento jurídico (1).

Acaso uno de los más fieles seguidores en Italia de las teorías de LABAND sea ORLANDO. Este autor publicó en 1886 un artículo sobre el régimen parlamentario (2), pero al objeto de nuestro estudio dos son los trabajos de ORLANDO que nos interesan de un modo especial: Sus "Principi di diritto costituzionale" aparecidos en 1905, y su artículo sobre "Il concetto giuridico della legge di bilancio" salido a la luz el año 1911.

La distinción que ORLANDO estableciera entre leyes pro

-----

(1). La similitud de semejante planteamiento con el efectuado años antes por Jellinek (Vid. supra) es realmente grande.

(2). Vid. Orlando "Studi giuridici sul governo parlamentare", Arch. Giur. de Serafini, vol. XXXVI.

nias e impropias, tiene el mismo significado que la efectuada por LABAND, pero su difusión ha sido mucho menor. Al igual que el citado autor alemán, ORLANDO considera que el presupuesto como un "conto patrimoniale nel quale se determina periodicamente la situazione economica dello Stato", y como tal cuenta, consiguientemente, carece de los atributos de la Ley propia porque no tiene un contenido jurídico, "ma non si può negare nel senso formale e costituzionale, costituisca una legge". Y si bien en sus orígenes el voto de las asambleas **representativas**, en materia de ingresos y gastos públicos, constituía una verdadera autorización, hoy tal carácter **continuaba** ORLANDO- ha perdido gran parte de su valor dado que "il prelevamento dei tributi e l'impiego delle somme risulta da leggi organiche".

Como SEIDLER y como JELLINEK, el citado autor italiano vé en la aprobación presupuestaria "una condizione necessaria perché legittamente i tributi possano riscuotersi e le spese erogarsi". Ello no significa -prosigue el mencionado autor italiano- que el presupuesto reciba la vida del voto parlamentario "riceve bensì quella forza coattiva necessaria nel modo istesso che, per una sterna forza coattiva il diritto si tramuta in legge". No obstante, llegado el momento de manifestarse acerca de los efectos de un posible voto desfavorable de las Camaras, ORLANDO abandona las tesis germanicas, para adoptar el mismo punto de **vista** que los autores italianos

anteriormente citados.

Durante el curso 1927-28 RANELLETTI publicó en Milán - su "Diritto Finanziario", al que siguieron sus "Instituciones"; y finalmente un trabajo sobre la Teoría de los actos administrativos especiales. Distingue el citado autor italiano, como viene siendo habitual el presupuesto de su ley de aprobación; ley de aprobación que se resuelve en un acto de autorización del Parlamento al Gobierno para que éste recaude los tributos y erogue los gastos conforme a la legislación vigente (1), y cuya eficacia se agota en las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, pues para los súbditos no supone innovación -- jurídica alguna. La conclusión a semejante planteamiento es -- bien sabida: "quelle leggi non toccano affatto i rapporti fra lo Stato ed i cittadini, non modificano il diritto esistente e non contengono norme giuridiche nuove; quindi non sono leggi di pura autorizzazione". Las consecuencias de esta segunda afirmación tampoco son nuevas. La ley de autorización presupuestaria faculta al Gobierno a recaudar los impuestos según la legislación tributaria existente, y a repartir los gastos conforme a las previsiones del presupuesto. De donde se deriva que una eventual falta de la ley del presupuesto, en cuanto a los impuestos, no anularía la obligación jurídica del -- contribuyente de verificar su pago, y en cuanto a los gastos,

-----

(1). Vid. Ranelletti, "Diritto Finanziario. Anno Accademico 1927-28", pág. 21 y ss.

no extinguiría los correspondientes derechos del súbdito frente al Estado derivados de una ley o un contrato previos. Todo lo cual no es mas que una consecuencia de ser la ley de presupuesto "una ley vinculada", tanto por lo que se refiere a los ingresos como a los gastos. Hasta aquí RANELLETTI ha venido siguiendo fielmente la linea italiana de pensamiento que estamos comentando, sin embargo, llegado el momento de manifestarse acerca de la posibilidad de un voto negativo de las Cámaras, el citado autor despues de hacer los acostumbrados - distinguos entre la cuestión desde los puntos de vista juridico y politico, se deja vencer por estos últimos considerando que "solo si può ammettere che la Camera possa rifiutare il bilancio di un Ministero come mezzo per colpire un dato Ministro", y para basar semejante afirmación recurre a la experiencia de 1893. De todos modos, concluye RANELLETTI "non può ritenersi politicamente corretto che la Camera per manifestare la sua sfiducia verso un Ministro ricorra ad un mezzo tanto grave per l'amministrazione dello Stato; molti altri mezzi sono a sua disposizione".

"Il bilancio che essendo approvato dalle Camere e sanzionato e promulgato dal Capo dello Stato ha negli stati rappresentativi la forma di legge, é una legge vera e propria, una legge materiale?. É soltanto legge formale, quali sono i suoi rapporti colla legge?". El presente planteamiento del tema que nos ocupa corresponde a GRAZIANI, y su respuesta es del todo

armónica con las teorías de LABAND. En efecto, para el citado autor italiano el presupuesto es solamente ley en sentido formal, "porque en él no se recoge una declaración o sanción de derechos, sino un puro acto administrativo, que brinda a las Cámaras la ocasión de ejercitar una alta función de crítica e inspección sobre el poder ejecutivo". El objetivo primordial del presupuesto no es regular situaciones de derecho subjetivo, sino limitar cuantitativa y cualitativamente la acción económica del Gobierno. La esencia del presupuesto reside en el cálculo de ingresos y gastos que dicho documento representa; gastos e ingresos que tienen su base legal en la misma ordenación jurídica del Estado, o en las necesidades políticas del momento (1). En estas condiciones se pregunta GRAZIANI -- ¿Cabe la supresión por las Cámaras de un gasto que el Gobierno ha incluido en el presupuesto?. La respuesta, evidentemente es "no", porque si las leyes "son hechas conjuntamente por las Cámaras y el Jefe del Estado, no puede uno solo de estos miembros abrogar de facto la ley con su voto negativo"(2). El momento oportuno de abrogar una ley - declara GRAZIANI - es - cuando se está legislando; no con ocasión de la aprobación del presupuesto. En resumen, "el presupuesto en cuanto concesión

-----

(1). Vid. Graziani, "Istituzioni de Scienza delle Finanze", Turín 1929, páginas 98 y siguientes.

(2). Vid. Graziani, ob. cit. pag. 99, y más extensamente "Il bilancio e le Spese pubbliche", Orlando, Tratado, Tomo IX.

de facultades al poder ejecutivo es consecuencia indefectible de leyes, órdenes o hechos preexistentes, y en cuanto instrumento contable tiene el caracter de acto administrativo que regula las relaciones entre el Gobierno y la Cámara".

Una posición especial dentro de la doctrina italiana, - que en mayor o menor medida se ha visto influida por las tesis de LABAND, ocupa la obra de MORSELLI (1). El citado autor italiano comienza planteandose el problema dentro de lo que pudieramos llamar una linea ortodoxa de pensamiento: "È il bilancio un provvedimento o atto amministrativo del Parlamento e avente soltanto la forma di legge, oppure esso, oltre ad essere rivestito delle forme legislative, contiene anche forme giuridiche?"(2). Pero pocas lineas más abajo rechaza de modo expreso este modo de enfrentarse con el problema diciendo: "A noi però sembra che non possa parlarsi di legge in nessuno dei suoi due sensi". Examinando detenidamente la obra de MORSELLI, se ve no obstante que el influjo en ella de las tesis de GNEIST, LABAND y, JELLINEK es grande. De aquí que hayamos optado por incluir a MORSELLI dentro de la corriente indioada.

Distingue el citado profesor italiano, como viene siendo habitual, entre el presupuesto y su aprobación. Tambien o-

-----  
(1). Vid. Morselli, "Teoría Generale della Finanza pubblica", 1935 y "Corso di Scienza della Finanza Pubblica", 1939.

(2). Vid. Morselli, "Corso.....", Tercera edición, 1939, páginas 81 y siguientes.

torga a esta última el carácter de ley en sentido formal, como ha venido haciendo hasta ahora toda la doctrina comentada. Sin embargo, lo que hasta el momento nadie había puesto de relieve es el "valore giuridico del bilancio a prescindere dell'atto di approvazione", porque si bien es verdad que la distribución de las cantidades presupuestarias es consecuencia de leyes preexistentes, no lo es menos - dice MORSELLI - que tal distribución depende en definitiva "dell'apprezzamento -- discrezionale dell'organo o degli organi che formano il bilancio", ello unido a una general observancia del documento confeccionado por la Administración "basta per dare valore giuridico nuovo ad ogni atto di bilancio". Entonces, en qué consiste el acto de aprobación parlamentaria del presupuesto: "sembra che essa si riduca, del punto di vista giuridico a un diritto speciale di vigilanza riservato ai parlamenti riguardo alla gestione finanziaria, epperò non necessaria per la giuridica validità del bilancio". Derecho especial de vigilancia - cuyo significado se resume en la fórmula final de autorización dada por el poder legislativo al ejecutivo para que este administre según el plan por él mismo elaborado. En cuanto a la posibilidad de un voto negativo de las Cámaras a la totalidad del documento presupuestario, MORSELLI en nada se aparta de la doctrina hasta ahora considerada, distinguiendo cuidadosamente los aspectos jurídico y político del problema.



La promulgación de la Constitución italiana de 1947 forzosamente tenía que influir en el desarrollo y auge de la corriente doctrinal que venimos comentando, toda vez que en su artículo 81 se recoge precisamente el punto de vista que ahora nos ocupa. Dicho precepto constitucional dice: "Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

"L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

"Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

"Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte".

El hacer siquiera una breve referencia a toda la bibliografía italiana que se ha ocupado del artículo 81 de la Constitución en su conjunto, o de alguno de sus párrafos, podría ser objeto de otra Tesis (1). Bástenos, por lo que al tema de nuestro estudio se refiere, destacar que el párrafo tercero del artículo 81 de la Constitución italiana ha venido a supo-

-----

(1). De él se han ocupado: Amorth, Arena, Balladore-Pallieri, Bentivenga, Buscema, Castelli-Arolio, Carbone, Ciani, D'Albergo, Falzone, Ferrari, Galeotti, Gargiulo, Giannini, Giorgetti, Ingrosso, Maccanico, Mezzacapo, Paratore, Passante, Petrelli, Pozzi, Ruini, Sica, Sica....eto. Todos ellos con excelentes trabajos, que prácticamente no han dejado ni una sola palabra del citado artículo sin escudriñar.

ner:

1º. Un limite a la iniciativa legislativa de las Cámaras, tal y como esta le había sido reconocida por el artículo 71 del mismo texto constitucional.

2º. La aceptación de la ley del presupuesto como ley sólo en su sentido formal (1).

Una de las sistematizaciones mas completas realizadas en torno a la teoría presupuestaria, desde el ángulo que nos ocupa, es sin duda alguna la de ZANOBINI (2). El citado autor, después de hacer la separación, común a este sector de la doctrina, entre el documento presupuestario, al que califica de acto administrativo, y la ley de aprobación que sobre él recae, pasa a considerar detenidamente cuál sea la naturaleza de dicha ley: ella es ante todo - dice ZANOBINI - un acto de control, y como tal no puede modificar el acto administrativo sobre el que recae (3). No caben las enmiendas, porque

-----

(1). Además de la bibliografía citada, la Corte dei Conti ha adoptado esta misma decisión en sus declaraciones números 63 y 7 de 23 de febrero de 1956 y 26 de febrero de 1959 -- respectivamente.

(2). La precedente afirmación no significa desconocer la obra de Santi Romano, que ha sido cuidadosamente estudiada. Pero dada la sustancial identidad en el planteamiento y resolución del problema que nos ocupa por ambos grandes maestros, hemos optado finalmente por incluir en la Tesis la versión Zanobini por considerarla mas completa. Vid. Santi Romano "Principi di Diritto Costituzionale Generale", pags. 296 y 297, y sobre todo las Notas de las páginas 266, 275 y 293.

(3). Vid. Zanobini, "Corso di Diritto Amministrativo", T. IV, Pgs. 433 a 443.

estas no significan un retorno del proyecto al Gobierno, sino la inmediata deliberación de las Cámaras; ni cabe una negación a aprobar determinados capítulos, siempre que estos encuentren su justificación en la ley; ni mucho menos, puede considerarse admisible una denegación total del presupuesto, toda vez que ello iría en primer lugar, contra la Constitución y, que en segundo lugar, la ley del presupuesto pertenece según opinión unánime a la categoría denominada "legislación vinculada" (1). Es decir, para ZANOBINI, el presupuesto considerado en sí mismo, antes y después de la aprobación presupuestaria es un acto sustancial y formalmente administrativo, en tanto que la ley que sobre él recae "é un esempio sicuro di legge soltanto formale per gli organi dai quali emana e per la forma di cui é revestita; sostanzialmente però essa pure non é che un atto amministrativo (2), perché, al meno nella sua normale struttura, non contiene nessuna norma nuova, non conferisce al Governo nessun potere o diritto che già esso non abbia in base alle leggi vigenti". Finalmente

-----

(1). Vid. Supra, Jellinek.

(2). Vid. Zanobini, "Corso di Diritto Amministrativo", Tomo I, páginas 389 y 390, donde el citado autor explica detenidamente su concepción sobre la autorización, el visto de legitimidad y la aprobación, como actos administrativos de control. Sobre el mismo tema vid. también Donati "Leggi di autorizzazione e di approvazione", Modena 1914, pag. 7. También Santi Romano "Saggio di una Teoria delle Leggi di approvazione", Scritti Minori 1950.

te ZANOBINI señala que el acto administrativo de autoriza-  
ción que la ley del presupuesto supone, no tiene el mismo va-  
lor para los ingresos que para los gastos: solo para los se-  
gundos la autorización reviste caracteres de absoluta necesi-  
dad (1).

Para BENTIVENGA el presupuesto tiene un contenido esen-  
cialmente programático, siendo su principal finalidad fijar  
los límites que el Gobierno no debe sobrepasar en el desarro-  
llo de su gestión (2). La ley que aprueba el documento presu-  
puestario pertenece a aquel tipo de leyes que el poder legis-  
lativo emite en el ejercicio de facultades netamente adminis-  
trativas (3); administrativo es el acto sobre el que recae -

-----

(1). Del caracter de ley solamente en sentido formal, -  
propio de la ley del presupuesto, la jurisprudencia italiana  
ha extraído la consecuencia de que ningún derecho subjetivo  
puede ser abrogado o modificado por la ley del presupuesto. Fi-  
lomusi Guelfi, comentando la Sentencia de la Casación de Roma  
de 14 de enero de 1890, decía que la ley del presupuesto regu-  
la las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo,  
y aunque "l'asunzione del bilancio nella legge del bilancio fa  
acquistare a questo un carattere giuridico che partecipa della  
legge, in ultimo termino la legge del bilancio per la sua natu-  
ra non può né derogare, né sospendere i diritti dei privati le-  
galmente acquistati". ("Foro Italiano", 1890, Tom. XV).

(2). Vid. Bentivenga, "Elementi di Contabilità dello Sta-  
to", Ed. 1960, páginas 161 y siguientes.

(3). Vid. Ballardore Pallieri, "Diritto Costituzionale",  
Milan 1959, página 211. Tambien Donati, "I Caratteri della leg-  
ge in senso materiale", Riv. Dir. Pub. 1910. Finalmente Marchi,  
"Sul concetto di legislazione formale", 1911, y los excelentes  
trabajos citados anteriormente de Donati y Santi Romano.

la aprobación, y administrativa es la competencia del órgano que emitió la correspondiente ley de aprobación (1). El pensamiento de BENTIVENGA, llegado el momento de definirse acerca de los puntos claves de la teoría sobre la naturaleza jurídica del presupuesto, en nada difiere del de la doctrina hasta ahora considerada: la ley del presupuesto representa una simple actuación de leyes anteriores, no aporta nada nuevo al conjunto legislativo, su eficacia reside en autorizar la recaudación de los impuestos y la erogación de los gastos de conformidad a la legislación vigente.....etc. (2). En cuanto al problema del "rifiuto", recurre a la también clásica separación entre los aspectos jurídicos y políticos del problema, cuya consecuencia es el nacimiento de un especial "estado de necesidad".

A los cuatro años de salir a la luz la obra de ZANOBINI, otro publicista: MORTATI, se enfrenta con el problema de la naturaleza jurídica de la ley del presupuesto, y sus conclusiones en nada difieren de las que sentara anteriormente ZANOBINI. Para MORTATI "la legge relativa al bilancio preventivo, pur chiamandosi di approvazione, riveste sostanzialmente carattere di autorizzazione, avendo la funzione di rendere concretamente operativa facoltà già attribuite al governo -

-----  
(1).Vid. Supra Zanobini.

(2).Vid. Bentivenga, "Sulla costituzionalità dei provvedimenti legislativi di spesa", Arch. Fin. 1956, Vol. V.

dalle leggi in vigore" (1). Esta es para MORTATI la función típica del presupuesto: la actuación de las leyes preexistentes. De donde se desprende que, en primer lugar, con el presupuesto no puede introducirse innovación alguna en la legislación vigente, y, en segundo lugar, que la falta de inscripción de la suma correspondiente a un gasto que tiene su justificación en una ley vigente, no supone su abrogación sino la suspensión de su ejecución. Por último, al tratar de la cuestión del voto negativo de las Cámaras a la totalidad del proyecto gubernativo, MORTATI considera que en un régimen parlamentario tal posibilidad queda excluida, desde el momento en que las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento se basan en la mutua confianza, y un conflicto de tal naturaleza implica, consiguientemente, la pérdida de esa confianza, lo que desembocaría en una dimisión del Gobierno o en la disolución de las Cámaras.

Por último, dentro de este sector de la doctrina italiana que venimos comentando, el profesor ARENA, sin representar innovación alguna, nos ofrece sin embargo un resumen muy completo de la línea de pensamiento por él seguida, que es a fin de cuentas, la línea que nosotros venimos estudiando. En primer lugar, es necesario distinguir el presupuesto

-----

(1). Vid. Mortati, "Istituzioni di Diritto Pubblico", Sexta Edición, 1962, páginas 586 a 594.

·propriadamente dicho de su aprobación (1). El documento presupuestario es antes y despues de su aprobación un acto administrativo. La ley que lo aprueba es ley solo en sentido formal (por el órgano de que emana y por la forma que adopta) pues no crea nuevas normas juridicas, ni modifica las existentes, sino que se limita a regular las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, autorizando al Gobierno para que recaude los tributos y efectúe los gastos de conformidad a la legislación vigente (2). En este sentido se dice que la ley del presupuesto pertenece al tipo de legislación vinculada. Pero el valor de la autorización presupuestaria no es el mismo para las partidas de ingreso que para las de gasto: en cuanto a las primeras, es sólo un cálculo; respecto a las segundas significa un límite máximo(3). De este diverso tratamiento se deriva que en caso de que faltase la oportuna autorización presupuestaria, los ingresos podrían ser recaudados, pero los gastos no podrían verificarse. Problema éste que se enlaza con el más amplio de la posibilidad o no, de un voto denegatorio de las Cámaras a la totalidad del proyecto gubernativo, y cuál sería su va-

-----

(1). Vid. Arena, "Finanza Pubblica", Vol. XIV, Trattato Italiano di Economia, Utet, 1963, pags. 269 a 330.

(2). Vid. Arena, "L'approvazione parlamentare del bilancio", Mondo Economico, 1956, Fascicolo 4.

(3). Esta es hoy la opinión más generalizada, y sobre ella volveremos en páginas sucesivas.

lor (1). A la primera cuestión responde disgregando sus aspectos jurídicos y políticos: jurídicamente es obligado admitir la no aprobación como reverso de la aprobación; políticamente, dadas las normales relaciones de confianza que deben presidir la vida de un régimen parlamentario, el "ri-fiuto" sería un caso de laboratorio, pues normalmente se produciría la dimisión del Gobierno o la disolución de las Cámaras. En cuanto a la eficacia del voto negativo de las Cámaras, o simplemente de la no inclusión en el presupuesto de una partida determinada, la respuesta es clara: siendo el presupuesto un instrumento para la ejecución de leyes preexistentes, que no afecta a la intrínseca validez de las mismas, la falta o negativa a incluir un determinado capítulo de gasto o ingresos en el presupuesto significaría simplemente una suspensión en la actuación del correspondiente derecho o deber, sin ser modificadas en nada su validez y su sustancia.

O. LEROY-BEAULIEU en su clásico "Tratado", no se ocupó directamente, es decir, con un apartado expreso, del problema de la naturaleza jurídica del presupuesto, pero sí dejó ver cual era su pensamiento en torno al tema objeto de nuestro estudio, al comentar el conflicto entre el Reichs--

-----

(1). Vid. ARENA, "Il bilancio nella moderna finanza - funzionale e il suo controllo", en "Il Risparmio", Mayo 1965.



tag y el Gobierno de Bismark (1). Aún admitiendo la completa semejanza de la ley del presupuesto con cualquier otra ley - decía el citado autor francés - resultaría que el presupuesto no puede existir sin la participación de los distintos poderes que constitucionalmente tienen la competencia para elaborar las leyes; de lo que se desprende que faltando el concurso de alguno de aquellos poderes, el presupuesto carecería de base legal.

Indudablemente el comentario de LEROY-BEAULIEU sobre - el tema que nos ocupa era del todo insuficiente. La primera obra francesa que afrontó de modo riguroso el problema de la naturaleza jurídica del presupuesto desde el ángulo que ahora nos interesa, fueron los "Elements de la Science des Finances et de la Legislation Financière française", de BOUCARD y JESSE, aparecidos en 1902. La conexión que guarda esta obra con la línea germánica que venimos comentando, salta a la vista con solo considerar la definición del presupuesto - que en ella se contiene. En efecto, para los citados autores el presupuesto es "el acto de administración general mediante el cual se establecen y autorizan los ingresos y gastos del Estado para un periodo de tiempo determinado". De donde cla-

-----

(1). Por inadvertencia o error, Zumalacárregui en su Conferencia ante el Instituto de Estudios Jurídicos del año 1952 sobre "La naturaleza jurídica y económica del presupuesto", - consideró que Leroy-Beaulieu no se había ocupado de este tema.

ramente se deduce que el presupuesto, en la citada concepción, no es una ley (1), sino un acto de administración, y que la aprobación parlamentaria no deriva del ejercicio de facultades estrictamente legislativas, sino de la actuación de un poder "diferente" poseído igualmente por el Parlamento (2). Porque la división de poderes, argumentan los citados autores, no significa que exista una rígida y absoluta separación entre los mismos: ni el poder ejecutivo sólo administra, ni el poder legislativo sólo hace leyes, sino que entre ambos se producen constantes interrelaciones (3). De aquí que sea completamente natural, el que el acto más importante realizado por el poder ejecutivo, reciba la oportuna sanción del legislativo a través de la llamada ley de autorización del presupuesto. Autorización que no tiene el mismo valor para las partidas de ingreso que para las de gasto, y aún dentro de cada uno de estos grupos habría que distinguir entre los ingresos públicos que son impuestos (para los cuales el presupuesto es un acto condición), y los que no proceden de impuestos (para los cuales el presupuesto carece de relevancia jurídica). En cuanto a los gastos -

-----

(1). Vid. "La veritable notion de la loi et la loi annuelle des finances", Revue Critique 1897.

(2). Vid. Infra, Balladore Pallieri.

(3). Para un desarrollo completo de estas ideas véase H. Heller "Teoría del Estado", 1945.

prosигuen los citados autores, es necesario no perder de vista que existen dos sistemas diferentes de legislación: la -- francesa, que considera el presupuesto como un acto condición, atribuyendo así el máximo valor jurídico a dicho documento; y la alemana, que discrimina entre los gastos relativos al funcionamiento de los servicios públicos, para los cuales el -- presupuesto no tiene ningún valor, y los puramente discrecionales, para éstos el presupuesto supone una verdadera autorización (1). Naturalmente las consecuencias jurídicas derivadas de uno y otro sistema son completamente distintas en el -- caso de una posible denegación parlamentaria a la propuesta -- de gasto presentada por el Gobierno: en Francia, faltando la ley del presupuesto, la Administración no podría ejercitar -- legalmente sus funciones; en Alemania, el Gobierno continuaría desarrollando normalmente su cometido, sólo que ahora bajo su sola responsabilidad. El rigor de la solución francesa, añaden los autores que venimos comentando, y el respeto debido siempre a los derechos adquiridos, exigen dos correctivos: uno consistiría en el deber jurídico que tiene el Parlamento de otorgar los créditos necesarios para el pago de la Deuda -- Pública y de las pensiones; el otro, hace referencia a la inmutabilidad de todos los derechos afectados por el voto negativo del Parlamento, que sólo supone un retraso en cuanto a

-----

(1). Vid. Supra, Laband.

su satisfacción,dejando a salvo la intrínseca validez de los mismos.

Hasta aquí el tratamiento conjunto BOUCARD - JÉZE. Pero con posterioridad, el segundo de los autores citados llevó a cabo una sistematización mucho más completa de las ideas anteriormente expuestas, y su influencia ha sido realmente decisiva en el ulterior desarrollo de la doctrina francesa que se ha ocupado del tema de la naturaleza jurídica de la ley - del presupuesto (1). En síntesis, la reelaboración efectuada por JÉZE contiene los siguientes puntos claves: el presupuesto propiamente dicho es esencialmente un acto administrativo; sobre él recae el voto aprobatorio del Parlamento que confiere al documento la apariencia de ley. Así pues, el presupuesto no es una ley; cuando se habla de la naturaleza jurídica del presupuesto quiere decirse naturaleza de la ley que aprueba el presupuesto, ley que, de otra parte, carece de unidad verdadera (2), pues en ella se contienen disposiciones de naturaleza legislativa (auténticas reglas de derecho), al lado de autorizaciones para contraer empréstitos que constituyen auténticos actos condición (3). "Nada sería más peligroso -

-----  
(1). Vid. Jèze, "Le budget au point de vue juridique", Rev. Sc. Leg. Fin. 1907, y su Teoría General del Presupuesto.

(2). En contra García Añoveros, Vid. su Conferencia sobre los "Problemas actuales...." citada.

(3). Vid. Zanobini, ob. cit. Tomo I, página 389.

- dice JÉZE - que ~~creer~~ que la expresión "ley presupuestaria" se refiere a un acto jurídico simple, cuya naturaleza jurídica fuera fácil de desentrañar. La verdad es que se trata de una mezcla de actos jurídicos de diferente naturaleza reunidos en un mismo documento" (1). En cuanto a la eficacia de la ley que autoriza el presupuesto, JÉZE no introduce modificación alguna con relación a las tesis sustentadas en 1.902, por lo que es innecesario repetirlas aquí nuevamente.

En el año 1.902 ESMEIN publica sus "Elements de droit constitutionnel" en los que dedica unas breves consideraciones al tema de la naturaleza jurídica del presupuesto. Para el citado autor francés el presupuesto es fundamentalmente un acto de administración superior que, en todo caso, se diferencia de la ley que lo aprueba, aún siendo esta también una ley formal de alta administración. A diferencia de JÉZE, para quién el poder legislativo era una especie de dispensador universal de autorizaciones, ESMEIN se pronuncia a favor de la facultad del parlamento para introducir enmiendas en el documento presupuestario que le ha sido presentado por el Gobierno, siempre que dichas enmiendas no se refieran a sectores relacionados con la defensa nacional. Por lo demás, el citado autor francés sigue sustancialmente a JÉZE.

-----

(1). Vid. Jéze, "Principios Generales del Derecho Administrativo", Editorial Depálma, 1.948, página 67.

El capítulo XVIII de "Le Budget" de STOURM trata de los problemas derivados de una posible denegación parlamentaria - al presupuesto. Problemas que para el citado autor constituyen "un verdadero suicidio, la desorganización del país y el preludio de grandes calamidades políticas". Estas palabras - de STOURM, son la consecuencia lógica de su planteamiento del tema que nos ocupa, porque para el mencionado autor:

1º. Sin ley del presupuesto ni los ingresos podrían ser recaudados, ni los gastos realizados, y

2º. No puede negarse al parlamento el derecho que tiene a suspender la ejecución del presupuesto.

Las precedentes ideas vienen admirablemente recogidas - en el texto del citado autor francés que reproducimos a continuación: "Les dépenses, d'abord, ne sont autorisées par la loi des finances que pour un an strictement. Passé ce terme d'une année, nul texte ne permet plus ni aux ordonnateurs d'ordonner, ni aux payeurs de payer. Pour les recettes, en vain prétendrait-on que les lois primitives d'établissement des impôts ont un effet permanent; l'autorisation de les percevoir demeure essentiellement annuelle. Après le premier janvier, si le budget n'était pas voté, il ne se trouverait donc pas plus de percepteurs d'impôts que de payeurs de dépenses. Les caisses resteraient fermées aussi bien à l'entrée qu'à la sortie des deniers publics. Du jour au lendemain, ce qui était legal deviendrait illegal. La suspension de l'exécution du budget cons

tituerait une revolution"(1). Al margen de las consideraciones "actualizadas" a que podría llevarnos el comentario del precedente párrafo de STOURM, interesa aquí destacar la lógica de su argumentación. En cuanto al primer punto: "sin ley del presupuesto ni los ingresos pueden ser percibidos, ni los gastos realizados", su aceptación es la consecuencia del carácter anual de las leyes financieras. En cuanto al segundo: "no puede negarse al Parlamento el derecho que tiene a suspender la ejecución del presupuesto", su admisión es obligada desde el momento en que la representación popular tiene el derecho a decir "sí". El derecho a autorizar, dice muy bien STOURM, no puede concebirse sin su lógica contrapartida, que es el derecho a no autorizar.

A la primera edición de los "Precis de Droit Administratif", de HAURIOU que comenta VITAGLIANO, siguieron en 1911 - unos nuevos "Precis de Droit Administratif et de Droit Public", en los que el mencionado autor francés viene, en líneas generales, a ratificarse en sus conclusiones anteriores. En efecto, para HAURIOU el presupuesto es "aquel acto mediante el cual se preven y autorizan los ingresos y gastos anuales del Estado". Sin embargo, prosigue HAURIOU la función del presupuesto no consiste simplemente en autorizar los gastos y los ingresos del Estado, sino que implícitamente, la aprobación -

-----

(1). Vid. Stourm, ob. cit. página 375.

del documento presupuestario lleva consigo el autorizar aquellas operaciones administrativas cuyo resultado final sea la percepción del impuesto o la realización del gasto aprobados. Esta idea, enormemente fecunda, inducía a pensar que HAURIUO abandonaría la línea germánica que venimos comentando para inclinarse hacia una concepción substantiva del presupuesto, pero frente a toda previsión en ese sentido, las palabras del propio HAURIUO son terminantes: "la aprobación parlamentaria que recae sobre el presupuesto es un acto administrativo que se presenta bajo la forma de ley, pero no es una ley ordinaria".

"Mais si le budget est généralement une loi du point de vue formel, l'est-il du point de vue matériel?" se preguntaba ALLIX. La respuesta del citado autor en forma de silogismo es terminante: la ley propiamente dicha implica una regla imperativa de derecho constatada por el legislador, es así que el presupuesto no presenta tal carácter, luego no podrá ser considerado como ley. El presupuesto para ALLIX es por su naturalidad un acto de administración destinado a asegurar el funcionamiento de los servicios públicos, "seule son importance, et la tradition que vient d'être brièvement rappelée, lui vaudraient d'être voté par le Parlement et de revêtir ainsi la forme d'une loi" (1).

---

(1). Vid. Allix, "Traité élémentaire de Science des finances et de législation financière française".



Dentro de la órbita de JÉZE, la obra de LAUFENBURGER - tiene una importancia excepcional por su perfecto engranaje y sistematización (1). Comienza LAUFENBURGER poniendo de manifiesto cómo, aún dentro de los regímenes democráticos, los poderes respectivos del Parlamento y del Gobierno varían sensiblemente de país a país. En principio, sin embargo, puede decirse que su preparación concierne al Gobierno, en tanto - que su aprobación es competencia del Parlamento, pues solo a él pertenece la facultad de "sanctionner par une vote formel cet état de prevision des depenses et des recettes pour une periode déterminée". Es decir, el presupuesto acto fundamentalmente administrativo, viene sancionado por una ley "plus ou moins hâtive et superficielle". Superficialidad que se hace tanto mas patente a medida que aumenta el gasto público, corren mas fuertes vientos planificadores y el tiempo reservado a las Cámaras para el examen del documento presupuestario disminuye.

TROTABAS distingue, como es habitual, entre el presupuesto como documento, y la ley formal que lo aprueba (2). - La ley de autorización presupuestaria no es la causa del gas-

-----

(1). Vid. Laufenburger, "Traité d'Economie et de Legislation financières", T.III, "Budget et Trésor", pag. 233 y ss.

(2). Vid. Trotabas, "Institutions Financières", Dalloz, 1956 y "Finances Publiques", Dalloz, 1964, páginas 87 y siguientes.

to, sino un acto condición que permite la ejecución de los - gastos y la percepción de los impuestos. Dicha ley traduce - una competencia financiera del parlamento distinta de las pro\_piamente legislativas (1) y, en su conjunto, el presupuesto - viene definido como "el acto legislativo que prevé y autoriza las cargas y recursos anuales del Estado".

En esta misma línea de pensamiento WALINE se plantea la siguiente pregunta ¿que aporta de nuevo el voto del parlamento? (2). El presupuesto, despues del voto de las Cámaras -res\_ponde el citado autor - se resume en una serie de autorizacio\_ nes: autorización para recaudar los impuestos y autorización para gastar su producto en unas finalidades determinadas. Ah\_ora bien, el voto de las Cámaras constituye una autorización o una obligación. A este respecto WALINE distingue entre las - partidas de gasto, para las cuales el presupuesto es una ver\_dadera autorización de límite máximo; y las partidas de ingre\_so, para las cuales el presupuesto es más bien una orden de - recaudar, tratandose de ingresos procedentes de impuestos, o un simple cálculo, cuando se trata de ingresos procedentes -- del patrimonio fiscal del Estado. En una palabra: las leyes - tributarias son permanentes, pero la autorización para perci-

-----

(1). Vid. Supra, Jèze.

(2). Vid. Laferriere y Waline, "Traité élémentaire di - Science et de Legislation financières", Lib. Gen. Droit. 1952, en el que Waline se ocupa del Presupuesto.

bir su producto es anual; y las autorizaciones de gasto señalan un límite máximo, que normalmente recaía sobre los pagos e efectuar, pero en nuestros días se va trasladando cada vez más al momento del compromiso.

Por último, la reciente obra de A. BARRERE, en cuyas - páginas se comentan el Decreto de 16 de julio de 1956 y la Orden de 2 de enero de 1959, puede servir perfectamente de broche al sector doctrinal francés que venimos comentando (1). Empieza por señalar el citado autor el cambio experimentado en la legislación francesa desde la definición que del presupuesto diera el Decreto de mayo de 1862, hasta las recogidas en las disposiciones de 1956: "Le budget de l'Etat prévoit et autorise, en la forme législative, les charges et les ressources de l'Etat" (art. 1<sup>o</sup>), y del 1959: "La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat" (art. 2<sup>o</sup>). De cuya - interpretación conjunta claramente se desprende que tanto en la doctrina como en la legislación francesas, una cosa es el documento presupuestario (artículo 15, Orden de 2 de enero de 1959), y otra su ley de autorización, que de ley solo tiene la forma, siendo esencialmente un acto de administración.

Resumiendo la aportación de la doctrina francesa comen-

-----

(1). Vid. A. Barrère, "Institutions Financières", páginas 88 a 93.

tada, al igual que hicimos con la italiana, podríamos cifrar en los siguientes punto fundamentales su contenido:

1º. El régimen parlamentario se caracteriza por el reparto de competencias entre los poderes legislativo y ejecutivo (Trotabas).

2º. Al poder ejecutivo corresponde la preparación del documento presupuestario, en tanto que al legislativo incumbe su aprobación (Laufenburger).

3º. La aprobación presupuestaria llevada a cabo por las Cámaras no corresponde al ejercicio de facultades estrictamente legislativas, sino a la actuación de un poder diferente -- (Jèze).

4º. La ley del presupuesto no es una ley ordinaria (Hauriou), sino una ley formal cuyo contenido consiste en la autorización dada por el Parlamento al Gobierno para que éste recaude los impuestos y realice los gastos.

5º. El valor de la autorización presupuestaria en materia de ingresos demaniales carece de relevancia, para los impuestos constituye sin embargo un acto condición (Jèze). Frente a los gastos que responden a la satisfacción de un derecho preexistente el Parlamento se encuentra en el deber jurídico de autorizarlos; en cuanto a los gastos futuros el presupuesto es un acto condición.

6º. Caso de faltar la ley del presupuesto la Administración se vería imposibilitada para ejercitar legalmente sus --

funciones (Stourm).

Una acabada comprensión del alma de esta corriente doctrinal, que podemos decir agrupa a la casi totalidad de los autores franceses, exigiría considerar - como lo hace STOURM lo que significó el paso de la Hacienda francesa pre-revolucionaria a la Hacienda salida de las Constituciones de 1791 y 1793. Mas no sería suficiente con detenerse aquí (1). De los artículos 54 y 55 de la Constitución de 1793 a las Leyes Constitucionales de la III República, transcurren ochenta -- años llenos de interés para nuestro estudio. La Carta Constitucional de 1814 (art. 48) dejaba perfectamente claro el derecho de la nación a consentir los impuestos (2), sin embargo -- callaba en cuanto al gasto. Naturalmente en los intentos de -- colmar esta laguna resultaron encontrados los intereses del -- Rey y de la Cámara (3). Cuando a partir de 1817 la Cámara comienza a considerar por separado las relaciones de gastos e -- ingresos, puede decirse que la disputa había quedado dirimida a favor del Parlamento: el consentimiento de los impuestos y el consentimiento de los gastos había venido a adquirir así -- un mismo valor. Valor que hasta el 19 de enero de 1831 vino --

-----  
(1). Vid. Stourm, ob. cit. páginas 42 y siguientes.

(2). Vid. Infra, Duguit.

(3). Controversia del Conde Garnier con M. Roy (vid. -- Stourm, ob. cit. página 46).

atenuado en virtud del sistema de votación adoptado (hasta el año 1827 por Ministerios y a partir de esta fecha por Secciones), pero las tesis de M. Roy había logrado imponerse: "si los impuestos se conceden para necesidades indispensables, es derecho de la Cámara examinar tales necesidades" (1). He aquí brevemente expuestas las diferencias substanciales, de fondo, que separaron a la doctrina germana de la francesa. Se aceptó el planteamiento de LABAND, de GNEIST y de JELLINEK, pero sólo hasta allí donde esto fué posible. Y así se admitió la típica distinción germana entre el presupuesto y su aprobación, se consideró el documento presupuestario como acto administrativo y la ley que lo aprobaba como ley solo en su sentido formal, pero no pudo aceptarse en la cuna de la reacción antiabsolutista que el Gobierno del Rey administrase el patrimonio público al margen de la legalidad presupuestaria: "sin ley de presupuesto ni los ingresos pueden ser percibidos, ni los gastos realizados".

D. Admitiendo substancialmente el principio anteriormente expuesto, es decir, que sin ley de presupuesto ni los ingresos podrían recaudarse ni los gastos erogarse, y distinguiendo asimismo entre el presupuesto y el acto de su aprobación, ARCOLEO y DUGUIT ocupan posiciones que no encajan del

-----

(1). Para seguir la evolución de tal principio y su vigencia en la actualidad vid, Mabileau, "La compétence financière du Parlement de la V République", Rev. Sc. Fin. 1961. y Teitgen "Cours de Finance Publique" 1962-63".

todo bien en sus respectivos grupos nacionales, desde el ángulo que nosotros les hemos observado anteriormente, de aquí el que hayamos optado por su tratamiento separado.

En 1880 publicó ARCOLEO "Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare", y veinte años más tarde su "Diritto Costituzionale". Dos son las peculiaridades de la obra de este autor:

1ª. El rechazar expresamente la distinción entre leyes en sentido formal y leyes en sentido material.

2ª. El manifestarse contrario a la práctica de aprobar anualmente el presupuesto.

Es este segundo punto el que causa mayor sorpresa al enfrentarse con la obra del citado autor italiano (1). "L'esperienza - dice ARCOLEO - ha suplito in parte alla mancanza di un bilancio organico, ed ha attuato i seguenti freni:

"a). Norme che nella forma giuridica o costituzionale hanno carattere perenne e continuativo, devono prevalere alle norme variabile sottoposte a voti annuali.

"b). La legge del bilancio ha valore subordinato dentro i confini della gestione finanziaria.

"c). Le legge organiche di giustizia e di amministrazione valgono come supreme autorità, sopra le norme del bilancio mutabile anualmente". El objetivo primordial del presupuesto

-----

(1). Vid. Arcoleo, "Il bilancio.....", pag. 89 y ss.

tor comienza por hacer dos manifestaciones de teoría general del Derecho "heterodoxas" para todos aquellos que todavía tuvieran la mirada puesta en LABAND:

1ª. La generalidad es requisito esencial de la ley.

2ª. Sólo es ley aquella que LABAND llama "ley en sentido material".

En realidad las dos afirmaciones podrían resumirse en una sola: la regla de derecho debe ser por su naturaleza general y abstracta. Sólo la generalidad es propia de la función normativa, frente a la concreción que es la nota característica de la función administrativa (1); consiguientemente solo es ley aquella que LABAND designaba como ley en sentido material con independencia del órgano del cual proceda, y si falta la generalidad para DUGUIT no hay propiamente ley. Así --- pues, el citado autor define la ley como "una regla de derecho objetivo constatada por el Gobierno", regla que por su propia naturaleza tiene que ser general y abstracta (2).

La posición de DUGUIT, por lo que hace referencia al presupuesto, podría sintetizarse en los siguientes puntos:

1ª. No cabe una concepción unitaria del presupuesto, -- siendo necesario distinguir entre sus partidas de gastos e in

-----  
(1). Vid. Planiol, "Traité de Droit Civile", 1900 y Suarez "De Legibus", Libro V, en lo referente a los diversos modos de entender la generalidad.

(2). Vid. Duguit, "Traité de Droit Constitutionnel".



gresos.

2º. Los impuestos deben ser consentidos por la nación o sus representantes.

3º. Los impuestos han de ser consentidos todos los años.

4º. Los impuestos no consentidos no pueden ser recaudados.

5º. Los gastos públicos no podrán ser realizados sin la autorización de la nación o de su representantes.

6º. Los representantes de la nación y el Gobierno deben establecer anualmente una relación detallada de los gastos e ingresos consentidos.

7º. Los representantes de la nación tienen derecho a examinar el empleo dado por el Gobierno a los caudales públicos.

De la anterior exposición puede deducirse el distinto valor que DUGUIT otorga a los capítulos de gastos e ingresos dentro del presupuesto. En efecto, para el citado autor la parte de la ley del presupuesto que autoriza la recaudación de los impuestos es una verdadera ley (ley en sentido material), porque contiene una disposición de orden general que se aplica a una serie indeterminada de casos (1). Una solución completamente distinta habría que dar, añade DUGUIT, en el caso de que el consentimiento a los impuestos no tuviera -----

(1). Vid. Duguit, "Manuel de Droit Constitutionnel", -- Cuarta Edición, 1923.

que ser renovado anualmente, pues entonces la previsión de los ingresos revistiría el carácter de simple operación administrativa. En cuanto a los gastos, DUGUIT considera que su autorización no constituye una auténtica ley, pero contra LA BAND afirma que es algo más que un simple plan de gestión. La autorización del gasto dice DUGUIT "es esencialmente un acto administrativo, mediante el cual el Parlamento, operando como agente administrativo autoriza a los funcionarios competentes para gastar aquellas sumas depositadas en el Tesoro público, hasta cubrir la cuantía de los créditos presupuestados; en una palabra, el presupuesto del gasto es una decisión individual que hace nacer una situación jurídica subjetiva para el Ministro y, algunas veces, incluso para los acreedores del Estado". Como es sabido, JÉZE combatió duramente esta opinión de DUGUIT, pues para el citado profesor el presupuesto de los gastos no puede crear por sí mismo ninguna situación jurídica subjetiva. Según JÉZE sólo los actos jurídicos extrapresupuestarios son creadores de derechos subjetivos (1). En verdad, el fondo de esta disparidad de criterios estriba en que para DUGUIT, frente a DELBEZ (2) y JÉZE, la ley del presupuesto no representa ninguna condición para la aplicación de las leyes financieras, ni para hacer surgir

-----

(1). Vid. Infra, Santi-Romano y Sica.

(2). Vid. Delbez, "Elements....", citados.

la competencia de los órganos ejecutivos (1). Los poderes del parlamento, por lo que hace referencia a la autorización de los gastos públicos, prosigue DUGUIT, vienen limitados, en primer lugar, por el propio principio constitucional que prescribe la anualidad del presupuesto, pero además, el Parlamento cuando actúa como órgano administrativo queda sujeto, como cualquier otra autoridad administrativa dentro de un Estado de Derecho, al principio de legalidad. En consecuencia, "el parlamento no puede negarse a incluir en el presupuesto los créditos necesarios para el funcionamiento de aquellos servicios creados por leyes todavía vigentes". Si el parlamento pretende suprimir un servicio público - dice DUGUIT - habrá de optar por la vía inmediata y directa, esto es, crear una nueva ley; es constitucionalmente incorrecto utilizar el presupuesto como instrumento para suprimir servicios públicos legítimos, pues de hecho, este es el efecto que se produce al negarles los fondos necesarios para el normal desenvolvimiento de su cometido.

Por último, al afrontar DUGUIT el problema de un posible voto negativo de las Cámaras, el citado autor, consecuente con su planteamiento, distingue para el caso de que dicha denegación vaya dirigida a las partidas de ingreso o de gasto. En el primer supuesto, "las disposiciones de las leyes finan-

-----

(1). En el mismo sentido vid. infra, Ingreso.

cieras anuales que establecen los impuestos son verdaderos - actos legislativos que el parlamento puede votar o no votar; no votandolos el parlamento no viola ninguna ley". Por lo - que se refiere a los gastos el parlamento conserva tal liber- tad de decisión solo frente a los nuevos o extraordinarios que no correspondan a servicios establecidos por ley, las Cá- maras tienen el deber de someterse a la norma jurídica. Sin embargo, concluye DUGUIT: "no se debe olvidar que desde el - punto de vista de las relaciones constitucionales entre los poderes públicos, la aprobación del presupuesto y particular- mente la autorización del gasto, es el instrumento más pode- roso con que cuenta el parlamento para llevar a cabo su con- trol sobre la actividad del Gobierno. En consecuencia, si al denegar los oportunos créditos presupuestarios el parlamento no tiene la intención de suprimir un servicio público esta- blecido por ley, sino que lo que pretende es forzar la dimi- sión de un determinado ministro, nosotros creemos que en es- te caso el parlamento no realizaría ningún acto inconstitu- cional" (1).

4. El análisis de las doctrinas anteriormente expues- tas, habrá sin duda facilitado al lector innumerables "pis- tas" acerca de cuál era el pensamiento del Doctorando, y de

-----

(1). Vid. Burdeau, "Pouvoir politique et pouvoir finan- cier. Essai de systematisation de leurs relations", Melanges en l'honneur de J. Dabin, Ed. Sirey, 1963, Tomo I, pag. 56.

a dónde quería llegar. Ha sido deseo constante del autor de este trabajo, exponer las ideas de los distintos profesores con la mayor neutralidad posible, sin hacer comentarios que hubieran pecado entonces de precipitación y parcialidad. Ahora, en posesión de una visión conjunta de la doctrina que se pretende rebatir, comenzaremos por utilizar las mismas armas que nos brinda la teoría objeto de crítica.

A. "¿Qué se quiere saber cuando se discute acerca de la naturaleza jurídica del presupuesto?", se pregunta SAINZ DE BUJANDA. Sencillamente, responde el citado autor, conocer si el presupuesto contiene normas jurídicas de carácter general, o simples autorizaciones dadas al ejecutivo para que éste cobre y pague (1). Descartada por los seguidores de LABAND la confección del presupuesto como simple plan de gestión, pues el presupuesto del Estado no es solo un acto de previsión, sino de previsión y autorización (2), lo cual significa que "para los particulares sus presupuestos son solamente actos financieros, pero para el Estado y las Colectividades públicas el presupuesto es también un acto jurídico, un acto que crea derechos y obligaciones" (3). La -

-----

(1). Vid. Sainz de Bujanda, ob. cit. página 324.

(2). Vid. Buscema, "Il bilancio dello Stato", Arch. Fin.

(3). Vid. Duverger, ob. cit. pág. 275.

nación de "autorización" viene considerablemente ampliada por la propia doctrina francesa: "la aprobación del documento presupuestario -decía HAURIU- lleva implícito el aprobar las operaciones administrativas que conducen a la recaudación de los impuestos o a la realización del gasto" (1). Lo que se hace difícil es comprender como a través de la "aprobación", por mucho que esta extienda su radio de acción, la representación nacional conseguiría "decidir" cual iba a ser la actividad a desarrollar por el Gobierno, porque la aprobación a todas luces recae sobre actos acabados, si bien todavía ineficaces (2). Y si nos atenemos al término "autorización" tampoco parece que sea este lo suficientemente expresivo:

1º. Porque la doctrina coincide en otorgar al acto de autorización distinto valor según que se refiera a las partidas de gasto o ingreso (siendo verdadera autorización solo en cuanto a los primeros).

2º. Porque ni aun referido exclusivamente a los gastos - resulta del todo adecuado.

Una segunda brecha en la doctrina que considera el presupuesto como Ley solo en sentido formal, fué abierta por RANELLETTI al afirmar que "si la ley del Presupuesto es una Ley -

-----

(1). Vid. HAURIU, ob. cit., pag. 759.

(2); Vid. Santi Romano "Saggio di una teoria delle leggi di approvazione", Scritti Minori, 1950.

si-quiera formal, no cabe duda de que podra modificar cualquier otra Ley anterior" (1). Es esta ciertamente una observación interesante, y sobre ella volveremos en paginas sucesivas, pues en su fondo deja traslucir una pregunta de excepcional importancia para nuestro estudio, esta es: qué utilidad reviste hoy el distinguir en la Ley sus sentidos material y formal.

Quiza proceda de SANTI ROMANO una de las criticas más agudas que se halla hecho hasta ahora a la doctrina de la que él mismo se considera partícipe. En efecto, SANTI ROMANO considera el Presupuesto en sí, "como un acto no solo material sino tambien formalmente administrativo, y no parece que la Ley de aprobación, de la cual permanece separado, lo transforme en un acto legislativo". Pero a continuación dice: "non é decisivo il contemuto dell'atto, non la sua generalita o specialita, ma sol tanto il valore che ad esso si sia valuto attribuire di atto - costitutivo o non costitutivo del ordinamento giuridico... ad esempio, non sembra essatto ritenere che l'approvazione con legge del bilancio sia sempre un atto di legislazione non sostanziale, ma é essatto presumerlo tale" (2). Las posibilidades que esta simple insinuación de SANTI ROMANO, ha ofrecido a la doctrina posterior, han sido puestas magnificamente de relieve por V. SICA en un extenso articulo al que posteriormente dedi-

-----  
(1). Vid. Ranelletti, ob. ct. pag. 27.

(2). Vid. Santi Romano, ob. ct. pag.275.

caremos muestra atención (1).

Por último, el separar dentro del Presupuesto la parte que contiene el plan del texto legal que lo aprueba ha sido objeto de dura crítica, sobre todo por parte de G. FONROUGE.

B. Sin perder de vista las objeciones formuladas anteriormente, hemos reservado un apartado especial para comentar la que en su día hiciera V. SICA. La razón de esta singularidad - estriba en que el citado autor italiano, siguiendo la ruta que le marcara SANTI ROMANO, viene a destruir expresa, y no implícitamente, lo que había sido el andamiaje de la discusión que nos ocupa: "Affermare infatti che la legge del bilancio é - una legge formale, non sembra che serva a caratterizzare nei confronti delle altre leggi nell'attuale ordinamento. I caratteri della potestà legislativa attribuita al parlamento dal art. 70 della Costituzione sono identificabili positivamente nella forza e nel valore della legge, i quali vanno per tanto accolti come gli unici dati tipici e differenziali dell'atto legislativo. In tale prospettiva la legge é distinta dagli altri atti per essere posta in essere dal parlamento nell'esercizio degli specifici poteri attribuiti dalla costituzione. In tali limiti - l'antitesi fra leggi formale e materiale può diventare una schematica inutilizzabile".(2). Esta afirmación -prosigue SICA-

-----

(1). Vid. V. Sica, "Osservazioni sulla legge del bilancio" Studi in onore de A. D. Giannini, 1961.

(2). Vid. V. Sica ob. cit. pag. 830.



es valida y operante por lo que se refiere a la Ley del Presupuesto tanto generica como especificamente hablando (1). En una palabra, para el citado autor italiano, no es posible caracterizar la Ley del Presupuesto fijandose en cual sea su contenido, "sia perche una tale caratterizzazione non é valida in assoluto, sia perche anche la relazione di essa sancita nell'approvazione del bilancio é traducibile in una proposizione logica e normativa, i cui termini ed cui nesso non risultano eterogenei nei confronti di altre disposizione legislative". Sustancialmente, esta misma es la opinión de GARCIA AÑOVEROS; para el citado autor español la distinción entre Ley en sentido formal y Ley en sentido material carece de toda justificación real, y solo puede comprenderse en función de una rígida separación de poderes (2). La consideración de la Ley del Presupuesto como Ley formal carece de relevancia en los ordenamientos juridicos, no hay posibilidad de encajar una ley "solo en sentido formal" en la jerarquia de normas que presiden la vida de cualquier pais. El hecho de que el presupuesto emane del poder legislativo en el ejercicio de facultades no extrictamente legislativas (3), y que el parlamento se encuentre al momento de votar en

-----

(1). Vid. Sandulli "Legge, forza di legge, valore di legge", Rev. trim. Dir. Pub. 1957.

(2). Vid. Garcia Añoveros, Conferecia citada.

(3). Vid. BalladorePallieri, infra.

presupuesto limitado en cierto sentido por las Leyes que el -- mismo ha elaborado, no dice nada respecto a una posible naturaleza simplemente formal o adjetiva de la Ley del Presupuesto (1). "Non solo é ipotizzabile una pluralità di atti legislativi limitati, dei quale non va certo affermata per tanto la natura di legge formale, ma ancora in regime di costituzione rigida é dato comune l'affermazione di limiti alle leggi, per cui risulta logicamente impossibili fondare su una graduazione quantitativa di tali limiti una tipologia degli atti legislativi". Naturalmente estas ideas no surgieron por generación espontanea en 1961. Hemos señalado su conexión más proxima en las ideas -- de SANTI ROMANO hechas públicas quince años antes (2), pero -- podemos remontarnos como la hace FONRUGE, a ZORN; a von Rönne, a HÄNEL, a MYRBACH-RHEINFELD... etc.

C. Una de las primeras y más perfectas construcciones -- elaboradas en torno a la teoria del presupuesto considerado como Ley ordinaria, es sin duda alguna la de HAENEL (3). Segun el citado autor, la Ley " es aquella forma de la voluntad del Estado cuya finalidad exclusiva es la creación del derecho objetivo", es decir, dar vida a normas juridicas. La Ley del Pre

-----

(1). Vid. Elia "Gli atti bicamerali non legislativi", Studi sulla Costituzione, bol. II, 1958.

(2). Vid. Santi Romano "Principios", cit. pag. 275.

(3). Vid. Haenel "Das Gesetz in formellen und materiellen Sinne" en "Studien zum Deutschen Staatsrechte" Vol. II,

Supuesto, sin embargo, reconoce el citado autor, tiene algo de especial, bien sea por los tramites previos que necesita superar hasta su sanción, bien por su misma forma jurídica, el hecho cierto es que la ley del Presupuesto no encaja "prima facie" en los moldes que pudieramos considerar como clasicos de lo que debe ser una Ley. Entonces ¿será necesario ampliar el concepto de Ley para que dentro de él tenga cabida el presupuesto? -HAENEL estima que este no es el modo de enfocar el problema: La Ley del Presupuesto no pretende dar una nueva estructura al ordenamiento juridico, sino regular la gestión financiera. De otra parte, frente a cualquier disposición legislativa ante la cual el legislador se considera más o menos libre para sancionarla o no, la Ley del Presupuesto reviste una necesidad absoluta, constitucional, para la subsistencia del Estado. En este sentido, HAENEL considera que el Parlamento no tiene derecho a rechazar el presupuesto en bloque. Asi pues, no se trate de que el Presupuesto sea una cuenta, o un acto administrativo, o una Ley formal carente de eficacia frente a la legislación sustantiva: el Parlamento no tiene derecho a rechazar de modo global el presupuesto, porque ello seria inconstitucional. La diferencia entre un acto administrativo y una Ley reside en el hecho de que la Ley puede modificar el derecho vigente, en tanto que el acto administrativo no puede hacerlo. Pues bien, según HAENEL "la Ley del Presupuesto puede y debe tener la fuerza juridica suficiente para modificar el derecho vigente", de

lo que se desprende que no es un acto administrativo. Administrativas son las operaciones que integran el contenido del presupuesto, pero dichas operaciones constituyen simplemente los antecedentes o motivos del acto legislativo que establece el presupuesto, no pueden por lo tanto confundirse aquellas con éste.

Si el presupuesto es una norma para la Administración, argumenta HAENEL citando palabras del propio LABAND, y si el derecho es un conjunto de normas que regula la convivencia, habrá que concluir que en el presupuesto se contienen normas jurídicas. Y en efecto, "sóla la ley del presupuesto atribuye a la Administración financiera el derecho a realizar los gastos, imponiéndola simultaneamente el deber de recaudar los tributos". La ley del presupuesto, concluye HAENEL, representa para la Administración financiera la autorización suprema, y constitucionalmente necesaria, "que resume, ordena y limita todas las disposiciones legislativas especiales referentes al empleo de los ingresos y a la realización de los gastos que se prevén llevar a término en un ejercicio económico determinado".

En síntesis, la aportación de HAENEL al desarrollo doctrinal del tema que nos ocupa, viene admirablemente recogida en las siguientes palabras del citado autor: "Todo acto revestido de la forma de ley contiene siempre preceptos jurídicos, ya que la forma de ley lleva en sí misma el contenido jurídico".

Acaso Italia sea el país donde la aceptación de las ideas anteriormente expuestas ha tenido una mayor resonancia, dado el

número y la calidad de sus cultivadores (1). En el año 1886 MAJORANA publicó su "Teoría costituzionale delle entrate e delle spese dello Stato", a la que siguió en 1891 "La legge del bilancio, e i suoi effetti civili", en 1893 "Il rigetto del bilancio", y finalmente en 1930 "Il bilancio dello Stato". El contenido central de la obra de MAJORANA consiste en que: "Il bilancio é una vera e propria legge". La ley del presupuesto, para el citado autor, tiene como misión principal facultar al gobierno para que éste actúe de conformidad con la legislación financiera existente. Porque, así como de ordinario las leyes, una vez promulgadas, producen todos sus efectos en tanto no sean abolidas, "las leyes financieras bien sean de ingresos o de gastos no pueden exigirse, sin que año tras año, a través del presupuesto, se haga pesible su ejercicio". La justificación de este doble recorrido, reside, de una parte, en la importancia de la materia objeto de regulación, y de otra, en el mayor o menor margen de discrecionalidad que siempre queda reservado al gobierno por las leyes que fijan los gastos del Estado. El gobierno, como órgano del Estado más próximo a las necesidades vitales del país, concreta año por año cuales sean las más perentorias de acuerdo con la legislación existente, pero si en esa determinación goza de una amplia autonomía y

-----

(1). En contra vid. Arangio Ruiz "Istituzioni di Diritto costituzionale" páginas 534 y siguientes.

libertad, lógico es también, prosigue MAJORANA, que a ella se correspondan un control y una exigencia de responsabilidades - paralelas: "il bilancio é necessario perche il Parlamento controllli come il Governo esegue le leggi finanziarie e come agisce nei limiti di esse". El Parlamento tiene sobre el presupuesto plena potestad, puede modificarlo o rechazarlo según su voluntad, pero "la denegación presupuestaria significa detener - la vida del Estado, que no podrá ni gastar, ni recaudar; es un medio revolucionario, anárquico, que nunca puede constituir un fin en sí mismo; no se puede admitir tal procedimiento más que en circunstancias extraordinarias, como la última ratio a la - cual puede recurrir el Parlamento" (1). Como se ve en este aspecto, las ideas de MAJORANA son muy similares a las de ZAMMARANO, RACIOPPI, ORLANDO... etc..

La contribución de MAJORANA a la corriente doctrinal que estamos comentando se resume en que para el citado autor el - presupuesto es una verdadera ley, siendo su finalidad primordial el conceder al gobierno la posibilidad de hacer efectiva la legislación financiera a la sazón vigente.

La aparición en el año 1899 de la obra de MASE-DARI "Sul bilancio dello Stato", reviste una gran importancia para nuestro estudio por las innovaciones que introduce dicho autor en

-----

(1). Vid. MAJORANA "Il progetto del bilancio", Arch. Dir. pub. volumen III, 1893.

el planteamiento y enfoque del tema que nos ocupa. Sobre todo es de destacar el detenido análisis histórico que realiza de nuestra institución, y la visión jurídico-política que nos ofrece del problema objeto de investigación. Para MASEDARI: "nel bilancio se contiene l'espressione politica piú enérgica della sovranità nazionale". El recuerdo que estas palabras -- trajeron a nuestra memoria de la obra de SAINZ DE BUJANDA, -- hizo que acometiéramos el estudio del citado autor italiano -- con el mayor interés.

El derecho al presupuesto --dice MASE-DARI-- debe entenderse hoy como la manifestación positiva del derecho del Parlamento a conocer las cuentas del Estado, y consiguientemente del -- derecho a aprobar o no sus resultados: "Sólo a la Nación puede corresponder el derecho a conceder y autorizar los medios necesarios para que el gobierno cumpla sus funciones" (1). Pero para MASE-DARI este derecho se refiere sólo a la aprobación de las leyes tributarias y de las leyes especiales a las cuales se liga la realización de los gastos. El momento en que el Parlamento, como mandatario de la Nación, debe ejercitar sus -- facultades de conocer, controlar y consentir los ingresos y -- los gastos públicos, no es aquel en que se le presenta el presupuesto, sino cuando aprueba las correspondientes leyes que --

-----  
(1). Vid. Mase-Dari "Sul bilancio dello Stato. Lineamenti dell'ordinamento formale della Pubblica Finanza", Turín, año 1899.

establecen los gastos y los impuestos. El presupuesto constituye "un ligamen jurídico entre nación y Estado por fuera de la órbita de la actividad solicitada por el Gobierno parlamentario".

En cuanto al derecho del Parlamento a denegar el presupuesto MASE-DARI sigue al resto de la doctrina, distinguiendo entre las razones estrictamente jurídicas ("il diritto del Parlamento di rifiutare il bilancio é giuridicamente innegabile") y las razones de oportunidad, que aconsejan su utilización sólo como amenaza. La valorización que el citado autor hace de los distintos efectos que se seguirían para los ingresos y para los gastos caso de no aprobarse el documento presupuestario, es, además de interesante, moderna: "la denegación presupuestaria no puede tener otra eficacia que la de detener, no los ingresos cuya recaudación viene fijada por leyes preexistentes, pero sí los gastos que con dichos ingresos se alimentan".

A la vista de las palabras de MASE-DARI, creemos que su oíntamente podría fijarse así su aportación al tema de nuestro estudio: La ley del presupuesto por su ineficacia para regular las relaciones jurídicas entre particulares podría calificarse de formal, pero esta conclusión sería precipitada y superficial; mucho más exacto es considerarla como una verdadera ley en atención a los lazos jurídicos que crea entre la nación y el Estado o sus funcionarios.



"¿La aprobación del presupuesto constituye una verdadera ley? ¿Se puede hablar de una ley de presupuesto?". Las interrogantes citadas proceden de FLORA, y la respuesta del referido autor es clara y terminante: "A nostro vedere l'approvazione del bilancio negli Stati parlamentari é una vera legge, forma le e materiale" (1). Las razones que FLORA aduce para justificar su aserto son: la identidad de procedimiento requerido para su legitimación, respecto al establecido para las demás leyes, su contenido coactivo, esencia de toda ley, y por último, su carácter vinculante tanto para la administración como para los súbditos. Así pues el eje de la ley del presupuesto no está tanto en el plan financiero, como pretende LABAND, cuanto en su autorización. El parlamento, al aprobar el presupuesto, dirige toda la política del país en uno u otro sentido, conforme al criterio de la mayoría. La aprobación presupuestaria por lo tanto tiene que ser ley, porque si bien los servicios jurídicos dependen de una legislación preexistente, la autorización para recaudar los tributos que los satisfacen es anual: "los servicios públicos y los gastos correspondientes son fijados por la legislación precedente, pero la necesidad de su continuación es necesario que sea reconocida, y sus dotaciones valoradas y autorizadas cada año". Lógico con este planteamiento,

---

(1) Vid. Flora "Manuale della Scienza delle Finanze", Livorno, 1909, páginas 82 y siguientes.

FLORA reconoce al parlamento el derecho a no aprobar el documento presupuestario, haciendo al mismo tiempo las habituales referencias a la inoportunidad y excepcionalidad de tal medida, excepcionalidad que en FLORA se agudiza, pues la denegación parlamentaria significaría no solo paralizar la máquina del gasto, sino también la de los ingresos (recordemos que el citado autor parte de la validez anual de los impuestos). De aquí que para salvar tal eventualidad, el citado autor italiano, ponga sus ojos en el sistema inglés, que excluye los gastos necesarios (consolidated fund charges) y los ingresos correspondientes (consolidated fund) del voto presupuestario anual (1), quedando garantizada no obstante la plena soberanía legislativa del parlamento. Esta es la preocupación fundamental de FLORA: "non si possono porre dei confini giuridici al potere legislativo, senza offendere la sovranità nazionale che esso rappresenta" (2).

En la tercera década del presente siglo dos autores italianos: TESORO y SPILLMANN, sostienen una posición que pudiéramos calificar de "especial" dentro del estudio que nos ocupa. En efecto, el primero de ellos dice: "si no quiere considerarse a la ley del presupuesto como una verdadera y

-----

(1). La cuestión ha sido tratada ampliamente por Desmoussaux de Givré, Leroy Beaulieu, el mismo Flora.... y modernamente por Neumark (vid. supra).

(2). En el mismo sentido vid. infra, Fonrouge.

propia ley material, porque no es obligatoria para todos los subditos, y porque ella agota gran parte de eficacia en las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, habrá que considerarla como una ley "sui generis" que, sin embargo, conserva un auténtico carácter normativo frente a la Administración pública, en cuanto dicha ley es regla universal de conducta para todos los funcionarios públicos, al mismo tiempo que no carece por completo de relevancia frente a los particulares ya que, aunque para nada afecta a la substancia de sus relaciones con el Estado, permite sin embargo el pago de las deudas y la recaudación de los créditos públicos" (1).

Análogo sentido de incertidumbre despierta la obra de SPILMANN: "Cuando se reconoció a los pueblos el derecho a discutir, aprobando o rechazando, el presupuesto, dicho documento se convirtió en ley; Ley de la que dependen su posibilidad de actuación todas las demás leyes financieras" (2). Hasta aquí el parecido con las ideas de ENGROSSO es realmente grande, sin embargo líneas más abajo prosigue SPILMANN: "la ley del presupuesto difiere de las demás leyes, porque le faltan las características de estabilidad y permanencia, es cambiante al ritmo de las ideas políticas y de las necesida-

-----

(1). Vid. Tesoro, "Problemi giuridici della legge del bilancio", Riv. Dir. Pub. 1936.

(2). Vid. Spillmann, "Elementi di Scienza delle finanze e di Diritto finanziario", 1939, pág 27 y ss.

des económicas preponderantes, entra inmediatamente en vigor, no confiere derechos subjetivos a terceros, no aporta ninguna obligación nueva, la sola inclusión de un gasto en el presupuesto sin su correspondiente base legal carece de relevancia jurídica.....En una palabra, la ley del presupuesto se limita a regular las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo.

Frente a posiciones "sui generis" como las de TESORO y SPILLMANN, la obra de G. FONROUGE es de las que podrían caracterizarse como "absolutas". En efecto, FONROUGE significa el rigor llevado hasta sus últimas consecuencias, una especie de línea pura dentro de la doctrina que venimos comentando. El citado autor no acepta el dualismo entre la ley en sentido formal y la ley en sentido material: "es erróneo oponer ambos conceptos porque son dos cuestiones distintas" (1). El presupuesto prosigue FONROUGE es un documento unitario e indivisible, emanado del poder legislativo en el ejercicio de facultades inquestionables. No cabe separar la parte que contiene el plan del texto legal que lo aprueba, pues el acto legislativo es un acto unitario por su naturaleza (2). Así como tampoco es dable limitar al poder legislativo, pues

-----

(1). Vid. Fonrouge, ob. cit. páginas 128 y siguientes.

(2). Vid. Galeotti, "Contributo alla teoria del procedimento legislativo", 1957.

la acción parlamentaria "es normal, primordial, básica y originaria". Frente al criterio dualista que sostiene que solo puede ser fuente de Derecho la ley formal que contenga una regla de Derecho, el citado autor argentino afirma que "es Ley todo acto emanado del legislativo que cumpla las formalidades constitucionales". El presupuesto por lo tanto es una ley perfecta, tanto por lo que respecta a su contenido como a sus efectos (1). La función legislativa, al menos en nuestro país dice FONROUGE, no se reduce a aprobar o a autorizar lo que le propone el ejecutivo: las Cámaras reciben un simple proyecto, y no un texto acabado al que solo falte el refrendo parlamentario. En los sistemas en que el presupuesto incluye la creación de tributos, es claro que no hay un simple consentimiento del legislativo, no se está ante una "autorización", sino ante un autentico poder creador. Y lo mismo se podría decir respecto a los países donde debe facultarse periódicamente la percepción de los impuestos, "ya que no cabe crear una condición para la plena realización de una ley permanente, tratándose de una voluntad emanada del mismo órgano que creó el impuesto". En cuanto a los gastos -concluye FONROUGE- la facultad legislativa tiene su origen en la cláusula de "appropriation" arrancada por los Comunes a Carlos II en 1665, y por la Cámara francesa a Luis XVIII en 1817

-----

(1) Vid. Ingrosso "Sulla distinzione fra legge in senso materiale e legge in senso formale", Studi in onore di Cammeo, vol. I, Padua. 1933.

confirmando la plenitud del legislativo. Así pues: "la ley del presupuesto puede modificar el Derecho objetivo, y también los derechos subjetivos de terceros, pues no existen limitaciones a la acción del poder legislativo (salvo las constitucionales). Aceptando la discutible clasificación de JELLINEK entre legislación vinculada y libre, el presupuesto pertenecería a la libre, por ser exteriorización de un poder cuya voluntad no puede estar restringida por actos preexistentes emanados de él que carecen de fuerza vinculante. El presupuesto es un acto de transcendencia que regula la vida económica y social del país, con significación jurídica y no meramente contable; es manifestación integral de la legislación financiera preexistente; unitario en su constitución, fuente de derechos y obligaciones - para la Administración y productor de efectos jurídicos con - relación a los particulares".

Se podrá estar o no de acuerdo con las ideas de FONROUGE, pero indudablemente su esquema es de los más claros que hemos comentado a lo largo de éste trabajo. A juicio del Doctorando, la solución del citado autor argentino es por demás cristalina. Comparando, por ejemplo, las construcciones de J'EZE, o de ZANOBINI, o de TROTABAS, o de SANI ROMANO con la de FONROUGE, - da la impresión de que ambos grupos no estuvieran hablando de lo mismo: ¿como considerar que el presupuesto tiene el mismo - valor en sus partidas de gasto e ingreso?, ¿como imaginar que ante el acto de aprobación del presupuesto el Parlamento podía

poner en tela de juicio toda la legislación financiera del país? ¿es que tendría algún fundamento el crédito concedido para un servicio sin base legal?, ¿podría un particular entablar con éxito una demanda judicial apoyada en alguna de las disposiciones de la Ley del Presupuesto?.... El Doctorando estima que no cabe una completa y absoluta equiparación entre la Ley del Presupuesto y la legislación ordinaria. La función primordial del Parlamento es establecer normas generales y abstractas, esto es, legislar. Pero tal función no es la única que el Parlamento realiza. Al mismo tiempo, el Parlamento presta su conformidad a los tratados firmados por el Gobierno, delibera sobre las declaraciones de guerra ..... etc.. Actos todos ellos que muy poco tienen que ver con el ejercicio de estrictas funciones legislativas.

Tanto DUGUIT como RANELLETTI debieron intuir este desdoblamiento de funciones que se produce en el Parlamento como poder legislativo y como órgano que ostenta la representación nacional. Así el primero de ellos refiriéndose a los gastos ya consideró la denegación presupuestaria política, que el citado autor admite en cuanto que con ella "el Parlamento no tiene la intención de suprimir un servicio público establecido por Ley, sino que lo que pretende es forzar la dimisión de un determinado ministro" (1). Con una orientación semejante, hemos vis-

-----

(1). Vid. Supra, Duguit .

to como RANELLETTI se planteó el problema en los términos de que: "si la ley del presupuesto era una ley siquiera formal, no cabía duda de que podría modificar cualquier otra ley anterior". Sin embargo, prosigue el citado autor, no parece - que el objeto de la ley del presupuesto sea modificar la legislación vigente. Indudablemente el problema había sido visto, pero el mérito de haberlo expuesto con claridad y precisión, ofreciendo al mismo tiempo su posible solución, corresponde a BALLADORE PALLIERI, cuya aportación consideraremos - en páginas sucesivas.

D.Desde el punto de vista de su contenido - dice GARRIDO FALLA - las leyes administrativas pueden ser de relación o - de organización. Las primeras protegen directamente las situaciones jurídicas de los particulares, convirtiéndolas en derechos subjetivos oponibles frente al Estado. Las segundas son aquellas que determinan la estructuración orgánica de la Administración pública. Las normas de organización - continúa el citado administrativista español - no se dictan para garantía de los derechos subjetivos, sino para la tutela del interés público (1).

Vimos como para LABAND este tipo de normas quedaban - dentro de los límites de la propia Administración, no recor-

-----

(1). Vid. Garrido Falla, "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo I, páginas 220-221.



tando sus atribuciones ni confiriendo derecho alguno a terceros, por lo que no podían ser calificadas de jurídicas. A juicio de GARCÍA DE ENTERRÍA, de GARRIDO FALLA, y de VILLAR PALASÍ, esta tesis debe considerarse superada, porque "el clima del Estado de Derecho ha determinado la conversión de lo organizativo en algo jurídicamente exigible por los particulares administrados y, por tanto, en materia propia del derecho"(1).

Si por ley de organización debemos entender no solo aquella que establece un servicio, sino también la que disciplina su funcionamiento - dice INGROSSO -, no cabe duda de que la ley del presupuesto es una verdadera ley de organización. El poder legislativo, continúa el citado autor italiano, participa positivamente en la administración del Estado de una manera permanente dictando leyes que tienen por objeto la regulación de los órganos y funciones administrativas, siendo este tipo de normas las que ocupan la mayor parte de la actividad legislativa. Pero así como las leyes de organización más al uso consideran solamente un determinado grupo de funciones, o una manifestación especial de la autoridad pública, la ley del presupuesto, sin embargo, contempla de modo global toda la Administración del Estado, siendo el instrumen

-----

(1). Vid. García de Enterría, "El dogma de la Reversión de las concesiones administrativas". Garrido Falla, "Sobre el Derecho Administrativo y sus ideas cardinales". Y, Villar Palasí "La eficacia de la concesión y la cláusula sin perjuicio de tercero".

to jurídico indispensable para su puesta en marcha. "Ora, così vasta e complessa, e fondamentale per la vita dello Stato essendo la sua funzione, se netrae un motivo preliminare e insieme riassuntivo per concludere che il bilancio non possa essere ridotto alle modeste proporzioni di un piano contabile e di semplice atto amministrativo" (1). Muy al contrario, INGROSSO opina que la ley del presupuesto es la más importante manifestación de la función legislativa por lo que hace referencia al ordenamiento jurídico de la actividad administrativa del Estado.

Para valorar debidamente la importancia jurídica de la ley del presupuesto, INGROSSO considera que es imprescindible fijar lo mas exactamente posible su contenido; objetivo este que solo podrá alcanzarse allí donde se tenga presente la función que cumple dicha ley con relación a las disposiciones vigentes reguladoras de los gastos e ingresos públicos. Las leyes tributarias, prosigue INGROSSO, no tienen por sí mismas la fuerza suficiente para conseguir su fin, que es el de hacer llegar al Tesoro el dinero procedente de las economías privadas. Para dar cumplimiento a tal finalidad es necesario que la ley del presupuesto autorice anualmente "l'accertamento e la riscossione secondo le leggi in vigore, delle imposte e delle tasse". En cuanto a las leyes que establecen los gas-

-----

(1). Vid. Ingrosso, "Diritto Finanziario", pag. 63 y ss.

tos - dice el citado autor italiano - son asimismo ineficaces para alcanzar por sí su cometido, sino se les procuran los medios necesarios para su ejecución; y estos medios los ofrece el presupuesto (1). De lo que se desprende que a la ley del presupuesto incumbe una tarea que INGROSSO califica de "integrazione della legislazione finanziaria esistente". No se puede entender la ley del presupuesto, según esta concepción, más que como un instrumento jurídico necesario para la plena eficacia de las leyes que establecen los impuestos o que autorizan los gastos: "é un rapporto di strumentalità fra legge e legge che non ha riscontro in alcun'altra categoria di diritto pubblico o di diritto privato". En el mismo sentido se manifiestan, entre otros, BUSCEMA (2), IANNITO (3), y, SANDULLI (4). Pudiendo sintetizarse su posición en los siguientes términos: todo gasto o ingreso público necesita para su plena realización:

1º. La norma básica que establezca el tributo o autorice el gasto.

2º. Su inclusión en el presupuesto como medio jurídico

-----

(1). Vid. Ingrosso, "La Statuizione delle spese pubbliche", Riv. Dir. Fin. 1939.

(2). Vid. Buscema, "Il bilancio Statale negli aspetti politico, economico e giuridico", Corriere Amministrativo, 1957.

(3). Vid. Iannito, "L'esercizio provvisorio dei bilanci pubblici", Studi di Finanza pubblica, 1959.

(4). Vid. Sandulli, "La posizione dei creditori pecuniari dello Stato", Riv. Trim. Dir. Pub. 1952.

necesario para su ejecución.

De las anteriores consideraciones extrae INGROSSO la conclusión de que "Gobierno y Parlamento tienen el deber de dictar anualmente la ley del presupuesto, por ser esta condición para la existencia, conservación y funcionamiento del Estado", y en este sentido se remite el citado autor italiano al art. 81 de su Constitución, precepto que de otra parte viene recogido en todos los textos constitucionales de la postguerra. El establecimiento del presupuesto es un deber constitucional del Gobierno y del Parlamento desprovisto de sanción jurídica, de ahí su fondo de deber político, y de ahí también el marchamo de crisis política que la denegación presupuestaria lleva consigo.

Finalmente, hemos de hacer referencia a la crítica que MORTATI hiciera a la teoría del presupuesto como ley de organización (1). Para el citado autor no puede considerarse exacta la opinión que atribuye al presupuesto del Estado el carácter de ley substantiva de organización, porque dicha ley "non opera sul numero e la composizione degli uffici, ma solo sull'entità e direzione dell'attività ad essi consentita" (2). La finalidad de esta medida, continúa el citado autor italiano, no hay que buscarla en el deseo de organizar,-----

(1). Un antecedente remoto a esta crítica puede encontrarse en Laband (vid. supra. página 174).

(2). Vid. Mortati, "Istituzioni di Diritto Pubblico", Sexta Edición, 1962, pag. 568.

sino en el de facilitar al parlamento un instrumento idóneo - para alterar la política propuesta por el Gobierno. El Doctorando estima que la objeción de MORTATI carece de relevancia, por la sencilla razón de que notables variaciones en la "cantidad" de actividad consentida por el parlamento a un determinado organismo, llevan sin duda aparejadas un cambio substancial en la composición del mismo (1).

5. La potestad legislativa tiene como contenido propio y característico - dice BALLADORE PALLIERI - el establecimiento de normas abstractas y generales. Dicha potestad viene atribuida normalmente al parlamento, pero ni dicho órgano ostenta su monopolio, ni son solo legislativas las funciones del parlamento: "le Camere né hanno soltanto la potestà legislativa, né la hanno per intero" (2). A continuación de esta afirmación BALLADORE PALLIERI añade "cuando las Cámaras dictan un acto que no tiene naturaleza legislativa, lo dictan con el mismo procedimiento y con las mismas formas con que dictan aquellos otros referentes a su función normal, esto es, la legislativa". Lo mismo sucede cuando la autoridad administrati-

-----

(1). Un ejemplo extremo, pero que confirma claramente la opinión del Doctorando, puede verse en la Resolución de la Asamblea Nacional Francesa de 1905 por la que se suprimió la consignación para la Embajada de Francia cerca de la Santa Sede.

(2). Vid. Balladore Pallieri, "Diritto Costituzionale", Milán, 1959, páginas 211 y siguientes.

va establece normas generales, continúa el citado autor, pues entonces no adopta el procedimiento que se sigue en las Cámaras para la discusión y aprobación de las leyes: "provvede al contrario secondo le proprie forme consuete, ed emana l'atto contenente norme generali con le stese forme con cui emana atti amministrativi concreti e particolari" (1). La dificultad reside para BALLADORE PALLIERI en la confusión que ha originado el separar en la ley sus sentidos material y formal: donde se entienda por ley el acto que contiene normas generales y abstractas, el término "ley" viene a indicar el contenido material del acto, consiguientemente un reglamento que contenga normas jurídicas, aunque proceda de la Administración, sería ley, y no lo sería el acto de aprobación de un tratado emanado del legislativo, porque dicho acto no contiene normas jurídicas; donde se entienda por ley el acto del parlamento establecido en la forma acostumbrada, solo a tales actos suele denominarseles "ley". De aquí que a todo acto procedente de dicho órgano se le designe bajo el nombre genérico de ley independientemente de su contenido. La conclusión que BALLADORE PALLIERI extrae de la precedente exposición consiste en que "legge in senso sostanziale e legge in senso formale indicano dunque due concetti che sono lungi dal coincidere del tutto". Porque si los actos del Parlamento (leyes en sentido formal)

-----

(1). Guarino, ha desarrollado esta idea en su artículo "Osservazione sulla potestà regolamentaria", Ras.Dir.Pub.1948.

normalmente contienen normas jurídicas (leyes en sentido material), puede muy bien darse el caso de que existan normas jurídicas procedentes de órgano distinto del parlamento, así como que un acto emanado del parlamento no contenga ninguna norma jurídica. Finalmente el citado autor italiano afirma: "las leyes en sentido formal están en una posición de superioridad manifiesta respecto a cualquier otro acto jurídico". Superioridad que se hace patente en el hecho de que ninguna materia queda a priori excluida del ámbito de la ley; y viceversa, hay materias reservadas de modo privativo a ella. Todo ello, al margen de la primacía absoluta de la ley frente a los actos normativos de rango inferior; principio éste que se recoge en el conocido aforismo: "las leyes solo se derogan por otras leyes posteriores".

Una vez expuestas a modo de introducción las anteriores consideraciones, BALLADORE PALLIERI pasa revista a las distintas materias que constituyen el ámbito reservado a la ley en sentido formal. En primer lugar el citado autor considera la emanación de normas jurídicas, como función propia y fundamental del Parlamento, pero seguidamente se detiene en las leyes de delegación, en la convalidación de Decretos-leyes, en la declaración de guerra, en la aprobación de tratados, en las autorizaciones para la amnistía y el indulto, y finalmente, en la aprobación del presupuesto, como materias todas reservadas al ámbito de competencia del parlamento.

La función de control que el parlamento lleva a cabo sobre la actividad del Gobierno a través del presupuesto, constituye uno de los primeros y mas importantes cometidos desarrollados por éstos organismos. A través de sucesivas etapas, que han sido estudiadas con mayor detenimiento en la parte segunda de éste trabajo, se pasó del consentimiento del impuesto al voto pormenorizado de los capitulos de ingresos y gastos, esto es, a la aprobación del presupuesto como medio de llevar adelante la colaboración del pueblo en las tareas del gobierno. Es de destacar -dice BALLADORE PALLIERI- que aunque existen toda una serie de leyes debidamente establecidas que exigen la realización de determinados gastos o la percepción de determinados tributos, sin embargo "el poder ejecutivo no tiene facultades para ejecutar dichas leyes por sí mismo, por lo que respecta al lado financiero de las mismas, no tiene igualmente facultades para recaudar o gastar aquello que tales leyes autorizan". Anualmente -prosigue el citado autor italiano- el Gobierno debe confeccionar un documento en el que a tenor de la legislación vigente se prevean cuales van a ser los gastos y los ingresos a realizar durante el próximo ejercicio. Dicho documento, es el que se somete a la aprobación del Parlamento, con la particularidad de que "en tanto la Ley de aprobación del presupuesto no se dicte, el Gobierno no tiene facultades ni para recaudar los tributos ni para realizar los gastos". Para BALLADORE PALLIERI la Ley de aprobación del Presupuesto es uno de los diferentes medios de -



que el Parlamento se sirve para controlar la actividad del Gobierno; control que no queda reducido al mero acto de autorización, pues una vez aprobado el presupuesto se siguen todavía - importantes vínculos jurídicos para el Gobierno. Llegado a éste punto el referido autor italiano hace hincapié en un extremo de excepcional importancia para nuestro estudio: una cosa es la Ley de aprobación del presupuesto, es decir, el Parlamento en funciones de control, y otra el acto de dictar leyes nuevas, esto es, el Parlamento en funciones propiamente legislativas (1). Esta es para BENTIVENGA la justificación del art. 81 de la Constitución italiana (2), y ésta es a juicio del Doctorando la opinión de un gran sector de la doctrina española con relación al último párrafo del art. 37 de nuestra Ley de Administración y Contabilidad, que se basa en la conveniencia de que ambas funciones, la de control y la propiamente legislativa, permanezcan separadas.

Las consideraciones precedentes no tienden a negar o a reducir la complejidad que entraña el problema de la naturaleza de la Ley del Presupuesto, pero sí a desligarlo de cualquier esquema apriorístico, tal como el de ley en sentido formal o material. En éste sentido el Doctorando se manifiesta plenamente de acuerdo con V. SICA, y estima, con el citado autor italia

-----

(1). Vid. infra, nuestro comentario al mencionado art. 37.

(2). Vid. Bentivenga, ob. cit. pgs. 161 y ss.

ño, que solo un análisis "real" podrá ofrecer los resultados -  
apetecidos: "la ley del presupuesto debe ser caracterizada de  
acuerdo con su relevancia efectiva, es decir, dentro del ámbi-  
to de los poderes de cuyo ejercicio emana en concreto" (1). De  
aquí deriva la exigencia previa, prosigue el citado autor ita-  
liano, de fijar dichos poderes en armonía con su legitimación  
constitucional y en la medida de sus competencias: "L'atto va  
definito quale risultante dell'esercizio di un determinato po-  
tere". E indudablemente una investigación de este tipo ha de ir  
ligada a la realidad positiva de cada país, esto es, ha de que-  
dar encuadrada dentro de un sistema específico de normas. En el  
ámbito y en los límites de cada tipo de sistemas, pues la rea-  
lidad positiva de cada país no es un mundo diferente con rela-  
ción al de los demás, sino que existen auténticos sistemas mo-  
delos, podrán desarrollarse con mayor precisión los problemas  
particulares que cada uno de ellos presenta acerca de la iden-  
tidad de los órganos constitucionalmente legitimados, de la na-  
turaleza de sus poderes y cuales sean sus competencias relati-  
vas. En una palabra, solo así se podrá determinar con exactitud  
qué relaciones median entre los distintos órganos del sistema,  
y cuál es la eficacia relativa de sus actos.

6. El primer tratadista español que se ocupó de un modo -  
riguroso del problema de la naturaleza jurídica de la Ley del

-----

(1). Vid. V. Sica "Osservazioni sulla legge ...." citada.

Presupuesto, fué PIERNAS HURTADO en el capítulo XXV de su clásico "Tratado de Hacienda Pública". El traer a colación la opinión del citado autor en el presente apartado, tiene su justificación en el hecho de que los principios jurídicos bajo los cuales se fraguó su obra (Constitución de 1876 y Ley de Administración y Contabilidad de 1870), por lo que respecta al tema objeto de nuestro estudio, son hasta cierto punto semejantes a los que rigen en la actualidad (1).

Considera PIERNAS HURTADO que el presupuesto es un cálculo que sirve de base a la organización económica del Estado. Pero a renglón seguido dice: "el presupuesto no es sólo guía, antecedente y cálculo ..... es regla obligatoria que señala el límite de sus satisfacciones económicas y marca de modo preciso los medios para satisfacerlas". El entendimiento acabado del párrafo transcrito, creemos que se facilita recordando que el art. 34 de la Ley de Administración y Contabilidad de 25 de junio de 1870 fiel a la influencia francesa, exigía para que un impuesto pudiera ser recaudado no solo Ley votada en Cortes, sino también su mención y cálculo recaudatorio expresas en la Ley del Presupuesto. Al margen de estas consideraciones, lo que importa es destacar que a la vista de dos preceptos como el art. 51 y el art. 85 de la Constitución de 1876, PIERNAS HURTADO entiende que al Gobierno como órgano mas en contacto con la realidad del país

-----

(1). Vid. Alvarez Gendin "Tratado General de Derecho Administrativo" tomo I, Ed. Bosch, 1958, pgs. 177 y ss.

compete "proponer" la conducta a seguir por el Estado, mientras que el poder legislativo delibera y "resuelve" acerca de las necesidades que el Gobierno reconoce y de los medios que señala para atenderlas, concluyendo con que: "el presupuesto es la ley de la vida económica del Estado", ley que no tiene el carácter de mera previsión, sino, en el decir de PIERNAS HURTADO, "un valor absoluto". Así pues, el contenido económico del presupuesto que años más tarde induciría a GARCIA OVIEDO a negar al presupuesto el carácter de ley (1), inclinándose por su naturaleza administrativa, no fué obstáculo para que PIERNAS HURTADO afirmara, contrariamente, su naturaleza participante en las notas esenciales de la ley. Notas que según la doctrina contemporánea son: la prescripción de una conducta, la generalidad, la imperatividad y un contenido constituido por su especial referencia a unos valores, pero que VEDEL reduce al acto de potencia inicial, de incondicionalidad que caracteriza a la norma jurídica (2). Al mismo tiempo, prosigue el citado autor francés, la idea de ley lleva consigo la de que ciertas materias hayan quedado desde siempre "reservadas a la ley", esto es, que para su elaboración fuera obligado seguir un determinado cauce. En este sentido, primero los impuestos, y después los impuestos y los gastos encuadrados en un documento único llamado presupuesto, -

-----

(1). Vid. García Oviedo "Derecho Administrativo" 1.948. -

(2). Vid. Vedel "Droit Administratif" 1.961, pag.29 y ss.

debían venir establecidos mediante ley, es decir, debían emanar de aquel órgano del Estado al que su Constitución encomendase la preparación, estudio y aprobación de las leyes. Pues bien, desde este ángulo visual, el presupuesto para entrar en vigor, para ser tal, o es una ley o carecen de relevancia todos los preceptos constitucionales que ordenan su establecimiento mediante ley. El presupuesto es una Ley, la Ley del Presupuesto. Su misma preparación como cálculo y previsión meramente técnicos no sería posible si los datos y supuestos de tributación y liquidación no se hallasen previamente investidos de la estabilidad, accesibilidad, precisión y legitimidad estrictamente jurídicas. En una palabra, hacemos muestra la conclusión de GARCIA AÑOVEROS: "el presupuesto en nuestro derecho es una Ley, no solo en sentido formal, sino también en sentido material (1). Ahora solo queda poder probar semejante afirmación (2). Más no sin antes hacer dos observaciones:

1ª. Que a tenor del artículo 1º de nuestra Ley de Cortes, la función legislativa radica en las Cortes con el Jefe del Estado.

---

(1). Vid. García Añoveros "Problemas actuales..." citada.

(2). Vid. En contra Sainz de Bujanda, para quién el presupuesto "constituye desde su nacimiento un acto de decisión política". Decisión que al plasmarse en un documento reviste la apariencia de Ley (Hacienda y Derecho I, página 327 y ss.)

2ª. Que en el caso español, la distinción que estableciera BALLADORE PALLIERI, entre las funciones políticas y -- las propiamente legislativas de los parlamentos, carece de relevancia toda vez que a nuestras Cortes solo incumben funciones legislativas.

El artículo 9 del Fuero de los Españoles dice: "Los es  
pañoles contribuirán al sostenimiento de las cargas públicas según su capacidad económica. Nadie estará obligado a pagar tributos que no hayan sido establecidos con arreglo a Ley v  
o tada en Cortes". El citado precepto nada dice acerca del pre  
supuesto, se limita a sentar un principio obligado en todo -- texto constitucional: el de la legalidad del impuesto (1). -- Para tener una idea más aproximada del proceso de formación de nuestras leyes, y de las materias que a ellas quedan reser  
vadas, es necesario acudir a la Ley de Cortes que en su arti  
culo 1º dispone: "Las Cortes son el órgano superior de parti  
cipación del pueblo en las tareas del Estado. Es misión prin  
cipal de las Cortes la preparación y elaboración de las le --  
yes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado". El artículo 8º nos dice que las Cortes funcionarán en Pleno y por Comisiones, el artículo 9º especifica que se reunirán en Pleno para el examen de las leyes que requieran esta competencia, y por último, el artículo 10º, fija esa --

-----  
(1). Vid. A este respecto los comentarios de Sainz de Bujanda a la Ley de Presupuestos de 26-XII-1957 (Hacienda y Derecho II, pags. 141 a 176).

competencia al establecer que: "Las Cortes conoceran, en Pleno de los actos o leyes que tengan por objeto alguna de las materias siguientes:

a). Los Presupuestos ordinarios y extraordinarios del Estado.

b). Las grandes operaciones de caracter económico y financiero.

c). El establecimiento o reforma del régimen tributario.

d). La ordenación bancaria y monetaria.

e). La intervención económica de los Sindicatos y cuantas medidas legislativas afecten en grado transcendental a la economía de la Nación.

f), g), h).....ete." Precepto este que por lo que hace referencia al Presupuesto viene completado por el art. 34 de la Ley de Administración y Contabilidad cuando dice: "El Presupuesto General del Estado se formará y presentará a las Cortes antes de primero de julio del año que corresponda confeccionarlo, por el Ministro de Hacienda, previo acuerdo del Consejo de Ministros y autorización del Jefe del Estado". No obstante la letra de este artículo, carece de sentido plantearse la pregunta que se hiciera FONROUGE acerca de qué sucedería si las Cortes no recibieran dentro del tiempo legal el proyecto de presupuesto (1), porque como dicen FUENTES QUINTANA y ALBIÑANA dicho pre

-----

(1). Vid. Fonrouge, ob. cit. pg. 209.

cepto ha sido constantemente incumplido (1). En cuanto a la remotísima posibilidad de que las Cortes rechazaran el proyecto de presupuesto a ellas presentado por el Ministro de Hacienda, creemos que en nuestra legislación la presentación y elaboración del presupuesto por el Gobierno y las Cortes, así como su sanción por el Jefe del Estado, reviste caracteres de auténtico deber constitucional para los tres órganos que concurren a hacer nacer el mismo. Y dada la falta de la correspondiente sanción jurídica a este deber compartido por los referidos órganos, estimamos con INGROSSO que el establecimiento del presupuesto constituye un claro deber político.

Hasta aquí hemos dejado sin precisar un extremo que nos interesa sobremanera poner de manifiesto, éste es el valor del documento que el Gobierno a tenor del art. 34 de la Ley de Administración y Contabilidad presenta a las Cortes, porque dicho artículo dice: "El Presupuesto General del Estado se formará y presentará a las Cortes .... ". A nuestro juicio dicha terminología es incorrecta. El Ministro de Hacienda no presenta el presupuesto propiamente dicho, sino un proyecto de presupuesto, y en este sentido alabamos la redacción de los arts. 57 y 58 del Reglamento de las Cortes y el art. 38 de la Ley de Administración y Contabilidad que hablan con mayor exactitud de "proyecto

-----

(1). Vid. Fuentes Quintana y Albiñana "Apuntes para la - Facultad de CC.PP.EE. y CC. de Madrid" curso 1963-64. Apéndice III, lección 2ª.



de presupuestos" (1). El proyecto de Ley del Presupuesto del Estado sigue la misma tramitación que cualquier otro proyecto de Ley, salvo las normas especiales que para él contiene el Título VIII del Reglamento de las Cortes. En una palabra, las Cortes no reciben un acto completo al que solo falte su aprobación o su autorización: las Cortes reciben un verdadero proyecto de Ley al que la acción conjunta de las Cortes y del Jefe del Estado imprimen el valor y la eficacia de la Ley (art. 1º de la Ley de Cortes). Rechazamos la concepción germano-francesa que considera el presupuesto como "ley formal", posición doctrinal que, como acertadamente señala FONROUGE, conduce al absurdo de que las Cortes no se hacen cargo del presupuesto como poder legislativo, sino como representantes de los contribuyentes (2). En los arts. 34 a 52 del Reglamento de las Cortes se establece cuales son los pasos a dar en la tramitación de los proyectos de Ley, pues bien, substancialmente estos pasos són los mismos para la Ley del Presupuesto que para cualquiera otra: Recepción

-----

(1). El art. 57 del Reglamento de Cortes dice "el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado", el art. 58 "el proyecto íntegro de Presupuesto" y el art. 38 de la Ley de Administración y Contabilidad "el proyecto de presupuestos del Estado". En rigor, y a juicio del Doctorando, ninguna de las tres expresiones es del todo correcta, pues solo debería hablar se de "proyecto de Ley del Presupuesto del Estado", en singular, pues el documento reviste un caracter unitario.

(2). Vid. Laufénburger "Budget et Trésor" 3ª Ed. pgs. 233 y ss. y para su refutación vid. Ingresso ob. cit. pag. 66.

por el Presidente de las Cortes del Proyecto de Ley, publicación resumida del mismo en el Boletín Oficial de las Cortes, pase a la Comisión correspondiente (Art. 34), nombramiento de la Ponencia que se encargará del Proyecto (art. 35), presentación de enmiendas teniendo en cuenta la limitación - del artículo 59, párrafo 2º, cuyo comentario dejamos para páginas sucesivas (artículos 35 y 36), informe de la Ponencia (art. 37), entrega del Informe al Presidente de la Comisión (art. 38), y de éste al Presidente de las Cortes, el cual fija la fecha en que se reunirá el Pleno de la Comisión (art. 39), discusión del Informe en el Pleno de la Comisión (artículos 41, 42 y 43), Dictamen del Pleno de la Comisión que se eleva al Presidente de las Cortes (art. 44), el cual lo somete al debate y votación del Pleno de las Cortes (arts. 64 y siguientes, todos del Reglamento de las Cortes).

Una vez aprobado el Proyecto de Ley del Presupuesto finaliza la fase que el art. 1º de la Ley de Cortes califica de "preparación y elaboración de las Leyes", y se entra en la de la sanción que "es un acto afirmativo que ejerce el Jefe del Estado interviniendo en las funciones legislativas (1). Su formulación suele venir en los siguientes términos: "De conformidad con la propuesta elaborada por las Cortes españolas. Dispongo:

-----

(1). Vid. Alvarez Gendin, ob. cit. página 180.

Artículo primero.- Se conceden créditos para los gastos ordinarios del Estado durante el año económico de...hasta la suma de...distribuidas en la forma que expresa el adjunto estado letra A. Los ingresos ordinarios para el mismo ejercicio se calculan en...., según se detalla en el adjunto estado letra B.

La exacción de todos los impuestos consignados en el citado estado letra B, se efectuará con arreglo a las normas impositivas en vigor.....y a las demás que se dioten" (1).

La lectura del precedente texto legal es a juicio del Doctorando suficientemente expresiva. Pero su interpretación se enriquece al conectar dicha disposición con los arts. 32 y 33 de la Ley de Administración y Contabilidad.

Es opinión generalmente aceptada aquella que ve en el estado letra A, una previsión y y una autorización, y en el estado letra B, sólo una previsión, es decir, las previsiones de gasto vendrían a constituir un límite jurídico, en tanto que las de ingresos serían un simple cálculo (2). Esta corriente doctrinal pretende basarse en la letra de los arts. 32, 33

-----

(1). O tambien "con arreglo a las normas impositivas en vigor.....con las modificaciones introducidas por la presente Ley"; disposición ésta que comentaremos con posterioridad.

(2). Respecto a España, y por todos, vid. Sainz de Bujanda "La reforme du budget espagnol", Rev. Science et Legislation Financieres. 1951.

38 y 39 de la Ley de Administración y Contabilidad, y en el — Art. 1º de la Ley del Presupuesto vigente. El Doctorando manifiesta abiertamente su disconformidad ante semejante interpretación de nuestros textos legales, y entiende que la Ley del Presupuesto tiene el valor y eficacia de la Ley, tanto por lo que respecta al Capítulo de ingresos como al de gastos. Pero — vayamos por partes.

En cuanto a los gastos, nuestro disentimiento es más — profundo de lo que a primera vista pudiera parecer; en efecto, la doctrina dominante a la que nos venimos refiriendo, considera que la Ley del Presupuesto en sus partidas de gasto establece verdaderos vínculos jurídicos para la Administración, — esto es, viene a poner un límite jurídico a su actuación: "no podrán contraerse obligaciones cuyo importe pueda exceder del crédito legislativo, siendo nulas aquellas que infrinjan esta disposición" (art. 39 de la Ley de Administración y Contabilidad). Hasta aquí estamos plenamente de acuerdo con esa comunis opinio; en lo que disentimos es en configurar como ley de autorización a la Ley del Presupuesto, porque con la Ley del Presupuesto no se trata de remover ningún límite que impida el libre desenvolvimiento de una facultad jurídica propia del sujeto al que la autorización se dirige (1), sino de determinar

-----

(1). Vid. Cammeo, "Le manifestazioni della volontà dello Stato"; Orlando, "Tratado", Tomo III; Donati, "Leggi di autorizzazione e di approvazione", 1914, pág. 7; Santi Romano, "Saggio di una teoria....", citado; Zanobini, ob. cit. Tomo I, pag. 389.

la exigibilidad de las obligaciones que el Estado ha contraído con anterioridad a la promulgación de la ley del presupuesto: "Son únicamente obligaciones exigibles del Estado las que se comprenden en la Ley de Presupuestos o se reconozcan como tales por leyes especiales" (art. 32 de la Ley de Administración y Contabilidad), y la validez de las contraídas después de la promulgación de dicho texto legal (art. 39 de la Ley de Administración y Contabilidad). Rechazamos la interpretación que de los artículos 32 y 39 citados hacen FUENTES QUINTANA y ALBIÑANA, cuándo en sus "Apuntes" se lee: "aún dentro del mismo rango formal de unas y otras leyes, las de naturaleza presupuestaria resultan complementarias o convalidadoras de las demás (art. 32 de la Ley de Administración y Contabilidad). Es decir, la Ley que establezca o reconozca obligaciones a cargo del Estado viene afectada en su vigencia por una condición suspensiva, el que se dicte otra ley que otorgue el correspondiente crédito presupuestario (art. 39 de la Ley de Admon y Cont.)". A continuación los citados autores hacen una interesante remisión al art. 40 de la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado, concluyendo: "promulgada una ley que reconozca determinadas obligaciones a cargo del Estado, no puede éste ampararse en la falta de otra disposición (la presupuestaria) para incumplir lo dispuesto en otra". En primer lugar, consideramos que las relaciones entre la Ley del presupuesto y la legislación financiera preexistente no -

pueden configurarse dentro del campo de la condición suspensiva (1), por la sencilla razón de que faltan los elementos técnicos suficientes para encontrarnos ante tal categoría jurídica: ¿Dónde está el hecho futuro e incierto?, ¿donde el acontecimiento ajeno a la voluntad de las partes?. Estimar que la promulgación del presupuesto supone el cumplimiento de la condición suspensiva de la que se hacía depender la entrada en vigor de la legislación financiera preexistente, significa -- desconocer toda la teoría general de las obligaciones condicionales (arts. 113 a 124 del Código Civil). Pero tampoco cabe decir que la norma presupuestaria sea de naturaleza complementaria: los efectos de la Ley del Presupuesto son los normales y propios de toda norma jurídica, esto es, regular una -- parcela de la actividad social creando o modificando las situaciones jurídicas preexistentes. Parcela que es precisamente -- la financiera y no otra; en este sentido cree el Doctorando -- que debe entenderse el art. 37 de la Ley de Administración y Contabilidad cuando dice: "Los preceptos que contenga el artículo de las leyes del Presupuesto sólo estarán en vigor durante el ejercicio de cada presupuesto, y el de la prórroga -- en su caso, y comprenderán únicamente las disposiciones que -- determinen las cantidades a que hayan de ascender los ingresos y los gastos y las que sean necesarias para la administra

-----

(1) Vid. Ingrosso, ob. cit. página 67.

ción de los presupuestos respectivos". Ese "y comprenderán - únicamente..." tiene un significado bien preciso: no se puede admitir que a través de la Ley del Presupuesto se infiltren en el ordenamiento jurídico disposiciones extrafinancieras, por fácil y cómoda que se brinde semejante vía. Cuando a renglón seguido el art. 37 decía: "En ningún caso se podrán dictar leyes nuevas ni modificar las vigentes por medio de - preceptos contenidos en dicho articulado", indudablemente se da un duro golpe a la teoría que aquí venimos sosteniendo, - porque su letra es terminante, así lo reconocemos. No queremos escudarnos en el Decreto-Ley de 8 de Noviembre de 1957, que es el Derecho vigente, para sortear la dificultad, pero entender al pié de la letra el precedente párrafo del art. - 37 carecería de todo sentido, porque un aumento por intras- cendente que éste fuera de cualquier capítulo de gasto que - viene fijado por ley, significa formalmente la modificación de dicha ley, y evidentemente ésta no puede ser la finalidad del mencionado precepto. Caben dos soluciones: o el citado - párrafo del art. 37 se está refiriendo a leyes nuevas extra- financieras, en cuyo caso no habría problema ninguno, o se - está refiriendo a leyes nuevas financieras, en cuyo caso ven- dría a decir que las Cortes al aprobar el proyecto de Ley del Presupuesto no pueden establecer ni nuevos tributos ni nuevos gastos. Ahora bien: nuevos con relación al proyecto presenta- do por el Gobierno, o con relación al ordenamiento jurídico -

financiero?. A nuestro juicio la novedad va referida al proyecto presentado por el Gobierno, y la prohibición de incluir leyes nuevas de impuestos o gastos se dirige claramente a las Cortes con el Jefe del Estado, pues la función del Gobierno - consiste en "formar y presentar el proyecto de presupuestos" no en "dictar leyes". Así pues, la subsistencia del precepto que estamos comentando traería consigo el que las Cortes ante el proyecto de ley presentado por el Gobierno, verían reducida su competencia a la simple aprobación o denegación del mismo (1), lo cual es a todas luces inexacto, y además anacrónico. La Ley del Presupuesto debe ser el producto de una colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo, y no feudo exclusivo de ninguno de ellos. Pero sobre estos extremos - volveremos en páginas sucesivas.

En cuanto a los ingresos nuestra disconformidad con la teoría dominante es realmente grande (2). Consideramos que - la Ley del Presupuesto es una Ley tanto por lo que respecta a sus capítulos de gasto como a los de ingreso. El art. 10<sup>º</sup> de la Ley de Cortes no hace distinción alguno: Las Cortes conocerán en Pleno de los actos o leyes que tengan por objeto alguna de las materias siguientes:

- a) Los presupuestos ordinarios y extraordinarios del -
- 

(1) "El presupuesto no tiene por objeto hacer reformas ni debe legislar" (Piernas Hurtado, ob. cit. página 467).

(2) Vid. Sainz de Bujanda ob. cit. I págs. 323 a 332.



Estado". El citado precepto no establece ninguna diferenciación dentro del proyecto de presupuesto entre unas y otras -partidas. Tan Ley es la Ley del Presupuesto cuando dicta disposiciones relativas al gasto, que cuando mira a los impuestos. Respecto a unos y a otros la Ley del Presupuesto puede innovar, modificar o suprimir la legislación vigente, ya de un modo expreso a través del articulado de la Ley, con los -efectos normales y propios que el art. 5º del Código Civil -le atribuye, ya de modo tácito mediante su omisión en los estados A o B a los que hace remisión el art. 1º de la Ley del Presupuesto vigente. En este segundo caso consideramos que el impuesto o gasto omitidos conservan íntegramente su validez - (1), pero la Administración pública se vería imposibilitada - para realizar tal gasto o para recaudar tal impuesto. Cuando el art. 1º de la Ley del Presupuesto dice que "los ingresos para el mismo ejercicio se calculan en...", es una consecuencia

-----

(1) La Administración Pública no podrá pues recaudar el impuesto ni realizar el gasto omitidos "ese" año, porque "son únicamente obligaciones exigibles del Estado las que se comprenden en la Ley del Presupuesto", y porque la norma del art. 1º de la Ley del Presupuesto vigente ("la excepción de todos - los impuestos consignados en el estado letra B se efectuará...") lleva en sí misma la idea de un númerus clausus, pero - ello no significa que tal impuesto o gasto queden suprimidos. Y en este sentido creemos que la no inclusión en el estado letra A de una suma debida, nada presupone respecto a la intrínseca validez del derecho de un posible particular afectado, - se trata sólo de un problema de exigibilidad (at. 32 de la Ley de Administración y Contabilidad).

oia obligada de la materia sobre la que se está legislando.-- Sería una enormidad decir que sólo se puede recaudar hasta un tope determinado, cuando precisamente son muchas las figuras tributarias (responsable subsidiario, sustituto, responsable solidario... etc.) que buscan de un modo expreso reforzar el vínculo jurídico tributario con vistas a hacer más seguro el cobro del impuesto. Pero sería también una enormidad desde el punto de vista económico, pues nadie puede prever con exactitud cual va a ser la suerte de las fortunas de los presuntos sujetos pasivos a lo largo del correspondiente ejercicio financiero. Lo dicho acerca del art. 1º de la Ley del Presupuesto se puede extender al art. 33 de la Ley de Administración y Contabilidad. No estamos pues ante un mero cálculo contable, la inclusión de una nueva disposición sobre ingresos en el articulado de la Ley del Presupuesto modifica -- sin duda el derecho vigente, y la omisión de un ingreso en el estado letra B (cosa nada probable, de otra parte), imposibilitaría su recaudación durante aquel ejercicio, pues a tenor del art. 37 de la Ley de Administración y Contabilidad: "Los preceptos que contenga el articulado de las leyes de presupuestos sólo estarán en vigor durante el ejercicio de cada -- presupuesto, y el de la prórroga en su caso, y comprenderán -- únicamente las disposiciones que determinen las cantidades a que hayan de ascender los ingresos y los gastos y las que sean necesarias para la administración de los presupuestos respecti

vos". Pero un elemental principio de economía jurídica, exige que la exacción de aquellos impuestos que no hayan sido modificados, se efectúe con arreglo a las normas dispositivas en vigor -como muy bien reza el art. 1º de la vigente Ley del -- Presupuesto-, mas no sin añadir la coletilla: "con las modificaciones introducidas por la presente Ley" (1). Es decir, "la exacción de todos los impuestos consignados en el citado estado letra B se efectuará con arreglo a las normas impositivas en vigor y a las demás que se dicten", en todo aquello no expresamente modificado por la vigente Ley del Presupuesto; lo cual a nuestro juicio parece absolutamente lógico, siendo además ésta una interpretación que se adapta plenamente a nues--tra concepción de la Ley del Presupuesto, y es sin embargo difícilmente conciliable con la de aquel sector doctrinal que - considera la Ley del Presupuesto como un simple cálculo por - lo que a las partidas de ingresos se refiere. Además, al decir el citado precepto: "La exacción de todos los impuestos consignados en el estado letra B se efectuará..." entendemos que la Ley se está refiriendo precisamente a los impuestos consigna-dos en el estado letra B, y no a todos los impuestos existen-tes, aunque lo normal sea que una y otra categoría coincidan.

-----

(1) Vid. El art. 1º de la Ley de 26 de Diciembre de 1957 por la que se aprobaban los Presupuestos Generales del Estado para el bienio económico 1958-59.

Una vez "aprobados los Presupuestos Generales del Estado -dice el art. 59 del Reglamento de las Cortes- sólo el Gobierno podrá presentar proyectos que impliquen aumento de los gastos públicos o disminución de los ingresos". Este art. mira a la Ley del Presupuesto ya aprobada, así pues, no se relaciona con el procedimiento a través del cual se dicta la Ley del Presupuesto. A juicio del Doctorando el citado precepto -tiende a establecer un límite a la iniciativa legislativa de las Cortes, con el objeto de garantizar el equilibrio formal del presupuesto a que previamente han llegado Gobierno, Cortes y Jefe del Estado, preparando, aprobando y sancionando la Ley del Presupuesto. La lectura del párrafo segundo del mencionado precepto viene a confirmarnos y a dar nueva luz a la interpretación adoptada: "Toda proposición de Ley o enmienda de un proyecto o proposición que entrañe aumento de gastos o disminución de ingresos necesitará la conformidad del Gobierno -para ser tramitada", disposición ésta que viene a completar -la idea previamente expuesta: la Ley del Presupuesto ya está aprobada, se han fijado en ella "las obligaciones que la Hacienda debe satisfacer en un año" y se han "calculado los recursos realizables para cubrir tales obligaciones" (art. 33 -de la Ley de Administración y Contabilidad), es decir, se ha establecido una cierta correspondencia o equilibrio entre los ingresos y los gastos del Estado, y su ejecución ha sido encomendada al Gobierno; parece pues lógico que toda proposición

o enmienda de Ley tendente a romper este equilibrio, aumentan do los gastos o disminuyendo los ingresos ha de contar con la conformidad del Gobierno.

Al lado de estas consideraciones lógicas, surgen otras que pudiéramos llamar políticas, o de simple conveniencia u -- oportunidad. Entre las primeras está la constatación de una -- tendencia hoy muy generalizada: es la de reducir las funcio-- nes de los órganos representativos en materia presupuestaria. (1), fenómeno éste que viene íntimamente ligado al más amplio de la crisis del poder legislativo, ya estudiado en la parte primera de esta tesis. Entre las segundas está el deseo de -- que los Parlamentos cambien lo menos posible el proyecto de presupuesto a ellas presentado por el Gobierno (2). En España a tenor del art. 59 del Reglamento de las Cortes la iniciativa parlamentaria de gasto, sin estar suprimida, ha sido bastante restringida. Pero la misma idea aparece expresada -- en el art. 40 de la vigente Constitución francesa de 5 de Oc

-----

(1) Vid. Pintus "Restringere e sveltire il compito del Parlamento", Montecitorio, 1955, fasc. 2; Iannito "Limiti -- costituzionali alla legge del Bilancio", 1957; Burdeau "Traité de Science politique", Tomo VII, 1957; y, Buscema "Aspetti Costituzionali del bilancio dello Stato", Ras. Fin. Pub. 1958.

(2) Vid. Neumark, ob. cit. pág. 283 y ss.. También Angelopoulos "Planisme et Progrès Sociale", Lib. Gen. Droit, 1953. Estas cuestiones han sido tratadas mucho más extensamente en la primera parte de esta Tesis.

tubre de 1958 (1), en el art. 113 de la Ley Fundamental de Bonn (2) y en el art. 81 de la Constitución italiana. En la misma Inglaterra donde los Comunes, en el decir de FITZ-GERALD, poseen la más amplia iniciativa presupuestaria, sin embargo desde 1713 dicho Cuerpo legislativo renunció a la iniciativa en materia de gastos, manteniendo intactos sus derechos solo por lo que hace referencia a los ingresos (3). Dicha autolimitación tiene la ventaja de proteger a los diputados contra la tentación de gasto que les pueda venir pensando en sus electores (4).

-----

(1). Vid. Art. 40 de la Constitución francesa de 1958: "Las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento no serán admitidas cuando su aprobación hubiera de tener por consecuencia una disminución de los recursos públicos o la creación o la agravación de una carga pública" (vid. asimismo el art. 5º de la ley de 2 de noviembre de 1945 y el art. 17 de la Constitución de 1946).

(2). Vid. Supra, nuestro comentario al citado precepto.

(3). Vid. Fitz-Gerald, "L'histoire du Droit budgétaire du Royaume - Uni de Grand - Bretagne", Ann. Fin. Pub. Comparées, 1937, II.

(4). Vid. Jéze - Neumark, "L'aspect politique des problèmes financiers", Festgabe für G. von Schanz. Tubinga. Mohr 1928, Tomo I, Pag. 21 y siguientes. Tambien Iannito "L'esercizio provvisorio dei bilanci pubblici", Studi di Finanza Pubblica, 1959, número 4. Y C. Giuseppe, "Osservazioni e proposte sulla disciplina dei bilanci e della procedura di approvazione", Rassegna de Diritto Pubblico, 1963, número 2.



## C O N C L U S I O N E S

El Capítulo de las Conclusiones es quizá el más difícil de una Tesis, porque a nuestro juicio se debería decir en él todo lo que ha sido objeto de la Tesis, sólo que en forma resumida, y resumir, cuando todavía no se tiene la suficiente madurez, es en verdad un trabajo espinoso.

El objeto de la primera parte de esta Tesis era obviar dificultades, que posteriormente irían a presentarse caso de no haber precisado cual era el marco en el que queríamos desarrollar nuestro trabajo. Los problemas económicos se vieron, timidamente se apuntaron, pero su completo desarrollo no correspondía a la finalidad del presente estudio. El deseo del Doctorando era adentrarse en el valor jurídico del Presupuesto, ahora bien, "esta cuestión no podía plantearse sin indagar previamente lo que la aparición del Presupuesto significó en la vida política de los pueblos" (Sainz de Bujanda). Plenamente acordes con este modo de enfocar el problema, nos adentramos en los orígenes y evolución histórica de nuestra institución. Fruto de esta investigación histórica fué la conclusión de que planes financieros más o menos amplios y perfectos existieron desde muy antiguo, pero la afirmación del concepto jurídico del Presupuesto se correspondía con el nacimiento del Estado Liberal de Derecho. A partir de este momen-



to la distinción entre el documento presupuestario y el acto de su aprobación carece de relevancia jurídica, porque el Presupuesto como un todo es, antes de su aprobación y sanción el proyecto de ley del Presupuesto, y despues, la Ley del -- Presupuesto del Estado para el correspondiente ejercicio económico. Esta conclusión tan simple: decir que la Ley del Presupuesto del Estado es una verdadera Ley, tanto por lo que se refiere a sus partidas de gasto como a las de ingreso, ha sido la idea central que presidió el desarrollo de las páginas precedentes, a través de las cuales podrá sin duda verse la notable influencia que el pensamiento de Ingrosso ha ejercido en el Doctorando.

Si el Presupuesto debe venir establecido por Ley, si son únicamente obligaciones exigibles del Estado las que se comprenden en la Ley de Presupuestos, y si para cubrir tales obligaciones se consignan en él determinadas ingresos, parece claro que sin Ley del Presupuesto la legislación financiera preexistente no es susceptible de ejecución. Naturalmente, la vida del Estado no se detendrá por esto, incluso voces autorizadas animarán al poder ejecutivo a seguir adelante -- sin pensar en la Ley del Presupuesto; no faltan ejemplos en la Historia a este respecto. Pero lo que interesa hacer destacar es que en semejante situación la legalidad ha sido abandonada, el Estado avanzará o retrocederá, pero el hecho --

cierto es que en tales circunstancias la Administración ha empezado a moverse por fuera del campo de la Ley, y es inútil tratar de encontrar una solución jurídica. De la precedente concepción de la Ley del Presupuesto, se deriva que a través de la misma puede modificarse el ordenamiento financiero vigente. Sólo los abusos del parlamentarismo han sido la causa de los límites a que constitucionalmente hoy se halla sujeto el poder legislativo en casi todos los países. El art. 81 de la Constitución italiana, el 113 de la Ley Fundamental de Bonn, el 40 de la Constitución francesa y el 59 de nuestro Reglamento de Cortes, son otras tantas manifestaciones del mismo fenómeno.

El problema tiene sin embargo mucha más hondura y trascendencia de lo que pudiera parecer a primera vista, porque como señaló hace ya años Reuter, "el poder financiero condiciona a todos los demás, siendo la atribución de competencias financieras el índice más revelador de quién ostenta realmente la supremacía en un determinado país". No es necesario insistir en que esta atribución de competencias tiene su manifestación más patente en el acto de aprobación del Presupuesto. En principio, parece claro que el plan de gastos, al ser el medio por excelencia a través del cual el Gobierno realiza su programa político, debe ser propuesto por este último, correspondiendo su aprobación y sanción al poder legislativo, -

con lo que se produciría una colaboración entre ambos poderes de la que sólo podrían derivarse beneficios. Sin embargo, el crecimiento constante del gasto, el escaso tiempo reservado a las Cámaras para su examen, la necesidad de una cierta libertad de movimientos en el ejecutivo de cara a la coyuntura económica, y sobre todo, la enorme influencia de las ideas -- planificadoras cuya realización ha sido obra casi exclusiva -- del Gobierno, son todo circunstancias que han contribuido a -- que "el Presupuesto escape cada vez más al control de las Cámaras para convertirse en una obra del poder ejecutivo" (Laufenburger), comenzando a ser normal el encontrarse con trabajos cuyos títulos rezan: "Restringere e sveltire il compito -- del Parlamento", "Le Parlement est-il devenu anacronique?", -- "Les debates budgétaires ont-ils encore en sens?"....

Estos problemas fueron ya vistos en la primera parte de la Tesis, y allí se ofreció una posible solución. A juicio -- del Doctorando los principios que deberían presidir la confección de la nueva Ley del Presupuesto serían los de complementariedad, determinación global y publicidad, en el modo indicado. La eficacia, la flexibilidad y la rapidez de movimientos que exigen la vida económica de nuestro tiempo, no pueden ser causa bastante para dejar por fuera de la ley una parcela tan importante de la actividad del Estado, cual es la financiera. Son muchas las voces que hoy día preven los riesgos --

que representaría para la democracia el prescindir del Parlamento, o de órganos análogos de representatividad. No se trata de lamentarse ni de suprimir, se trata fundamentalmente de transformar (Mabileau). Si todos los organismos planificados están en manos del Gobierno: introduzcamos en ellos Comisiones planificadoras parlamentarias, tratando de evitar la actual situación de hecho, en la que los órganos representativos de la Nación se enfrentan con un documento perfectamente organizado y sistematizado, ante el cual sólo cabe su aceptación o denegación en bloque, no siendo susceptible de modificaciones sin riesgo de alterar la unidad del conjunto. Si se hace necesario prever a largo plazo, y ello significa que la representación nacional, llegado el momento de conceder los oportunos créditos presupuestarios, no es libre al adoptar su decisión: adelantemos la intervención del poder legislativo - al momento en que se toman esas decisiones económicas a largo plazo. Si no es posible, como lo fue en otro tiempo, un control minucioso y rígido de la actividad del Gobierno, no tiremos por la borda el control: transformémoslo en un control más eficaz y riguroso, solo que ahora circunscrito a las decisiones fundamentales del Gobierno. Por último, no basta con establecer la Ley. Las leyes de nada valen cuando abiertamente pueden transgredirse sus prescripciones, o al menos, se cuenta con que su inobservancia podrá pasar oculta. En este -

sentido, y a la vista del art. 79 de nuestra Ley de Adminis--  
tración y Contabilidad, creemos que respecto a la Ley del Pre  
supuesto queda aún mucho camino por recorrer.

## I N D I C E

=====

I.- Concepto e Introducción.	Págs.
1.- La complejidad del instituto presupuestario.....	1.
2.- El concepto de Presupuesto en las diversas doctrinas.	5.
3.- El Presupuesto como "plan" y como "control".....	13.
A. El Presupuesto en la Hacienda clásica.....	16.
B. El Presupuesto en el Estado intervencionista.....	26.
4.- Conclusiones.....	91.
II. Antecedentes históricos del concepto jurídico del Presupuesto del Estado.....	99.
1.- La Hacienda pública ateniense.....	104.
2.- La Hacienda pública de Roma.....	106.
3.- La Hacienda pública medieval.....	111.
4.- Los Planes financieros del Estado nacional moderno..	119.
5.- El nacimiento del Derecho presupuestario.....	147.
6.- Conclusiones.....	150.
III. Naturaleza jurídica de la Ley del Presupuesto.	
1.- El origen de la controversia.....	152.
2.- El perfeccionamiento terminológico de la controversia	160.
3.- La influencia de Laband.....	176.
A. En la doctrina alemana.....	177.
B. En la doctrina italiana.....	191.
C. En la doctrina francesa.....	209.
4.- La Ley del Presupuesto como Ley ordinaria.....	230.
5.- Nueva formulación de la controversia.....	255.
6.- La Ley del Presupuesto en el Dº. Positivo Español...	260.